Department of Indian Affairs and Northern Development
Corporate Services
Departmental Audit and Evaluation Branch

Prepared by:

André Côté, Senior Evaluation Manager
and
Nancy Byam, Audit Project Officer

With the collaboration of :

Auguste Solutions & Associates Inc.

Housing Initiative Demonstration Projects

Project 97/10
March 1999

Table of Contents

Page

Executive Summary i
- Background i
- Scope, Objective and Methodology i
- Evaluation Findings ii

Section 1 - Introduction 1
- Purpose of the Report 1
- Purpose of the Evaluation 1
- The First Nations Innovative Housing Initiative 1

Section 2 - Evaluation Issues, Scope, Approach and Methodology 3
- Issues 3
- Scope 3
- Approach and Methodology 3

Section 3 - Evaluation Findings 5
- Part I: Results of Pilot Projects 5
- Big Trout Lake 5
- Kitigan Zibi Anishinabeg 7
- Sandy Lake 9
- Tsuu T'ina 11
- Wasauksing 13
- Part II: Evaluation Issues 15
- Impacts of the Initiative 17
- Barriers Encountered and their Resolution 21
- Lessons Learned 23
- What Lessons Support the New On-Reserve Housing Policy 25

Annexe
- Terms of Reference

Executive Summary

Background

The Innovative Housing Initiative was introduced in 1994-1995 by the former minister to help First Nations find ways to address the demand for on-reserve housing and to integrate new approaches into their existing housing programs. The initiative was based on the premise that increasing the use of local materials and labour would result in cost savings and increase the local impact of housing projects. At first, log housing was the preferred means of achieving these objectives.

Proposals from First Nations were initially assessed against four basic criteria: to build five houses at a maximum cost of $50,000 per house (including all services and electrical connections) use local logs or timber, employ local labour including individuals on social assistance and meet National Building Code standards. Two of these criteria were later revised. The use of local material other than logs was allowed and the cost per house was permitted to exceed $50,000. However, DIAND subsidy was not increased and all costs in excess of the $50,000 per house were the responsibility of the participating First Nation.

From the many proposals submitted by First Nations, the department selected five communities: Big Trout Lake, Sandy Lake, and Wasauksing (Ontario), Kitigan Zibi Anishinabeg (Quebec) and Tsuu T'ina (Alberta).

Scope, Objective and Methodology

The evaluation was conducted in accordance with the terms of reference approved by the Assistant Deputy Minister of the Socio-Economic Policy and Programming and Program Redesign, and endorsed by the Departmental Audit and Evaluation Committee. The main issues were: the success of the initiative in helping First Nations to address their housing needs, its impacts, the barriers that were encountered and how they were resolved; the lessons learned; and how these lessons could be built on to support the implementation of the new on-reserve housing policy.

The evaluation comprised the five communities who undertook a pilot project as part of the initiative. It examined how the pilot projects were implemented in each of the communities, including project management, and how the reporting and accountability mechanisms to the communities and the department worked. The evaluation did not review the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) on-reserve housing policy nor did it review the First Nations housing policies or programs. All five pilot projects were visited to collect detailed information on the evaluation issues and questions from the perspective of each community. During these visits, interviews took place with relevant First Nations political and administrative officials, and in some cases with construction workers and contractors. The visits also involved observations of the houses and discussions with owners or tenants. Telephone and

in-person interviews took place with regional and headquarters officials. Reviews of departmental files were also performed at headquarters. The evaluation received excellent cooperation from the First Nation communities and departmental officials.

Evaluation Findings

Success of the Initiative in Addressing Housing Needs. The pilot projects resulted in a total of twenty-two new houses in the five communities that participated. Three of the five communities used logs found on their own land and a fourth community imported logs from another province. Three communities made significant use of local labour, including social assistance recipients. The other two communities made a moderate and a little use of local labour. The cost of the houses varied widely, partially as a result of the communities understanding of the initiative's objective regarding cost and differences in how infrastructure costs were accounted for. The communities estimate the final cost of each house from $50,000 to $250,000. The actual cost-effectiveness of the houses would need to be assessed over the long term.

Impacts of the Initiative. Two of the five communities have identified approaches to help address a part of their housing needs. These communities continue to use the techniques and practices developed during the pilot project. Consequently, additional employment is also available to community members. In two other communities, the project had limited impact beyond the construction of the five houses. In the fifth community, the project was not completed as planned due to a number of financial and other difficulties.

Barriers encountered and their resolution. The project's intent of using local resources and labour created some practical problems. Three of the four communities who used logs for construction of the houses experienced difficulties in obtaining adequate logs as well as some construction problems. Sometimes these problems were further compounded by a lack of specialized skilled labour. In most cases technical problems were dealt with as they developed and solutions were found. However, the problems have had impacts on construction costs and on the quality of the houses built.

Lessons Learned. There are lessons regarding the initiative's effectiveness in using local labour and resources productively and demonstrating alternative solutions to First Nation's housing problems. Two First Nations have found techniques which they have used again. However, other conditions were present and facilitated these positive results. Among these condition are well articulated community housing policy, good project management, involvement of the owners in the process, including financial commitment, and the purchase of outside expertise.

The initiative also demonstrated the need to have access to outside help and build on past experience. As well, the decision to undertake a pilot type of project where new concepts are being tested needs to be made in the context of a community's environment. Some communities are better suited than others to undertake a particular project. The department should have established clear and stable selection criteria for the initiative. First Nations would have been in a better position to assess whether the initiative was suited to their needs and whether they met the criteria.

Lessons that Support the New On-Reserve Housing Policy. The pilot projects demonstrated that communities which have clearly stated housing policy supported by a strong project management capability are more susceptible to integrate innovative or new ways of doing things. The initiative demonstrated that innovative ideas supported by technical competence can result in solutions that, within a specified budget, can increase the spin-off of housing construction, including employment opportunities.

Section 1 - Introduction

Purpose of the Report

This report outlines the results of an evaluation of the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) First Nations Innovative Housing Initiative. It is divided in three sections. Section one contains the introduction, section two presents the evaluation issues, scope, approach and methodology, and section three discusses the findings of the evaluation.

Purpose of the Evaluation

The evaluation fulfills the department's commitment to evaluate the initiative in order that the experience gained by participating First Nations could be shared with other First Nations to help them address their housing needs. The evaluation focussed on the results and impacts of the pilot projects undertaken as part of the initiative and on how the lessons learned from these projects can be used in the implementation of the current housing policy.

The First Nations Innovative Housing Initiative

The Innovative Housing Initiative was introduced in 1994-1995 to help First Nations find new ways to address the demand for housing and integrate these new approaches to their existing housing programs. The initiative was to develop alternatives capable of complementing existing methods for constructing houses on reserves and demonstrate that there are cost-conscious ways to address on-reserve housing shortage. The favoured means was to increase the use of local material and labour in order to keep costs down.

Initially, the initiative was to involve log housing demonstration projects. The former minister had indicated a special interest in log housing as a potentially cost effective means of addressing a part of the housing needs of Aboriginal communities. Applicants were required to provide a cost breakdown identifying funding sources, details on the construction process, project schedule, and training and project supervision. The proposals had to meet four basic conditions. Build five houses at a maximum cost of $50,000 per house, including all services and electrical connections (for a maximum contribution of $250,000 per project, over-and-above the level of funding for the community's regular housing program). The construction had to employ local work force, including individuals on social assistance, use local logs or timber, and comply with the National Building Code standards. Some of these conditions were later relaxed. In particular, the cost per house could exceed $50,000 but this amount was the maximum provided by DIAND, and the local logs could be substituted for logs or other material coming from other First Nations or for other local resources, such as sand and gravel.

Each of the proposals received was reviewed by officials to ensure that it met the program criteria applicable at that time, as indicated above. From the many proposals submitted, four communities in Quebec (Kitigan Zibi Anishinabeg) and Ontario (Big Trout Lake, Sandy Lake and Wasauksing) were selected to develop a log housing project. A fifth community in Alberta (Tsuu T'ina) was also selected to develop a housing project using sand and gravel which was locally available.

Section 2 - Evaluation Issues, Scope, Approach and Methodology

Issues

The evaluation was conducted in accordance with the terms of reference approved by the Assistant Deputy Minister Corporate Services and endorsed by the Departmental Audit and Evaluation Committee (DAEC) in October 1997. The main issues defined in these terms of reference are: the success of the initiative in helping First Nations to address their housing needs; the impacts of the initiative; the barriers that were encountered and how they were resolved; the lessons learned; and how the lessons learned can be built on to support the implementation of the new on-reserve housing policy. A copy of the Terms of Reference is found in appendix 1.

Scope

The evaluation was conducted in the five First Nation communities who undertook a pilot project as part of the initiative. The pilot projects were examined to determine how they were implemented in each of the communities, including project management and reporting / accountability mechanisms to the communities and to the department. It included a review of the costs of constructing the houses in each of the communities, and how costs over and above the $50,000 per unit allocation were funded. The evaluation considered the extent of use of local resources and the effects that the use of local labour has had on employment. It assessed if there were any barriers encountered and how these were dealt with. The evaluation did not review DIAND's on-reserve housing policy nor did it review the First Nations housing policies or programs.

Approach and Methodology

This evaluation is the result of a cooperative effort. The Departmental Audit and Evaluation Branch (DAEB) managed the evaluation and worked in cooperation with a consulting firm to gather the information and evidence needed to address the evaluation issues and questions. All five pilot projects were visited and telephone and/or in-person interviews took place with regional and headquarters officials. The evaluation received excellent cooperation from the First Nation communities and departmental officials.

The evaluation utilized the following three main lines of evidence.

Case Studies. Each of the five communities were visited. The purpose of each 2-3 day visit was to collect detailed information on the evaluation issues and questions from the perspective of the community. During these visits, interviews took place with First Nations political and administrative officials, and in some cases with construction workers and contractors. Information was gathered on the houses constructed, the process for constructing the houses, the cost effectiveness of the pilot projects and the impacts of the initiative. The visits also involved observations of the houses and discussions with owners or tenants. A case study report was drafted for each of the five communities and shared with the First Nation, and the regional office, in order to validate its content.

Interviews with DIAND officials. Interviews were conducted in person with DIAND officials at headquarters and by telephone with regional officials. These interviews provided an overview of the project management at the departmental level.

File Reviews. Basic records on each of the pilot projects and on the general administration of the initiative were reviewed to collect information and guide the interviews with departmental and First Nations officials. The evaluation did not request access to records at First Nations level.

Section 3 - Evaluation Findings

The evaluation findings are presented in two parts. Part I contains a description and analysis of the results of each pilot project. It highlights the varied results achieved by each First Nation. Part II addresses the evaluation findings against the evaluation issues and questions.

Part I: Results of Pilot Projects

Each pilot project had different characteristics and achieved varied results. These variations can be attributed to the unique situation of each participating First Nation, the approaches developed and the creative solutions found by some of them.

Big Trout Lake

Big Trout Lake First Nation is an isolated community approximately 440 kilometres northeast of Sioux Lookout, Ontario. As of May 1995, there were 880 residents living in the community. There is no permanent all-weather road to the community. However, it is accessible by air year-round and by a winter road system usually available from January to April each year.

Most Big Trout Lake houses are old and need substantial repairs. There is a housing shortage in the community. The construction of five new houses would help ease the community's housing shortage and assist the economy by stimulating the local logging industry. The site selected for the new constructions was some distance from the existing community and did not have infrastructure services.

In its project proposal, the Big Trout Lake First Nation planned to construct five log houses at a cost of $63,700 per house. All the houses were to maximize the amount of local materials used and employ local labour. The design incorporated a traditional log construction technique blended with built-in heating and water systems and included the use of high-grade insulation products. The houses were designed for small families with a total living area of 784 square feet and would remain the property of the community. However, the future tenants would play an active role in the construction of their homes and would participate in at least one area of construction. This involvement would help increase their awareness of the effort required to build and properly maintain a house. In addition, the project would employ young community members and social assistance recipients providing them with an opportunity to develop practical skills. The band council received $68,500 from the Sioux Lookout Area Aboriginal Management Board (SLAAMB) towards the cost of employing social assistance recipients and training workers in log house construction.

Chief and council had overall responsibility for the project and the community's housing manager acted as the project coordinator. The services of an engineering firm were retained to provide a suitable design for the log houses. A formal training program including one week of classroom instruction was provided to the local employees.

As a result of the innovative housing initiative, Big Trout Lake constructed four log houses and one house using conventional construction methods. The First Nation estimates the final cost of each log house at $105,000. The costs of the log houses were $41,300 higher than planned because the original budget estimates did not include all costs, notably that of infrastructure work and the cost to air-freight some of the building materials. The comparable cost for a stud-framed house at Big Trout Lake is between $80,000 and $90,000.

Figure 1: The four log houses built at Big Trout Lake used a combination of vertical and horizontal logs.

All workers, with the exception of the person in charge of training for the log construction program, were Big Trout Lake Band members, with the majority of the workers being social assistance recipients.

The construction faced several problems. The project was delayed in starting, and the winter roads could not be utilized. Local logs were used but they were not of the right size as the First Nation was only able to obtain logs which were 30 to 50 percent smaller in diameter than was initially planned. The use of the smaller logs significantly increased the volume of work and also resulted in an insulation value of the logs of less than half of Canada Mortgage and Housing Corporation's (CMHC) minimum requirements.

This required the addition of interior insulated stud-framed walls behind the exterior log walls so as to meet CMHC's insulation standards, which contributed to further increase the costs of the houses.

This pilot project does not demonstrate that log housing is a practical and economical option to address the housing needs of the Big Trout Lake community. The project was successful in building four of the five houses according to the criteria established for the initiative, but at a higher cost than planned. However, a number of technical issues, largely related to the lack of suitable logs, were not entirely overcome and contributed to push the construction costs to a non-economical level.

Kitigan Zibi Anishinabeg

Kitigan Zibi Anishinabeg is located near Maniwaki Quebec, about 140 kilometres north of Ottawa. As of June 1995 there were 2,135 registered members with 1,300 people living on-reserve. There are about 450 houses on the reserve, most of which have been constructed in the last 20 years. The owners of the homes have certificates of possession and none of the houses are community owned.

At the time of the initiative, there were a number of members in the process of moving back to the reserve and the innovative housing initiative was viewed as an opportunity to help fill a housing void. The initiative was also viewed as a way to promote job creation, innovative construction techniques, and economic development. The band council submitted a proposal to build five houses using local logs and some local labour for a portion of the work. The proposal also included plans for a formal training program for log house construction.

The Band Council did not undertake the innovative pilot project as a low-cost housing initiative, it estimated the average cost to complete a log house at $89,000. Since the amount provided by DIAND was at $50,000 per house, the owners were required to make up the difference. The selection of the future home owners included an assessment of their capacity to fulfill mortgage requirements. The owners could borrow up to $20,000 from the First Nation's revolving loan fund and could also contribute by working at the construction of their house. Another option was to reduce the size of the house. The community also provided each home owner with 70 first quality large logs which otherwise would have cost an estimated $10,000.

The Band Council decided that the houses would be Scandinavian style which provides good insulation and solid construction as well as appealing exterior and interior finishes. The future homeowners were their own project managers with responsibility for the construction of their home. The Band Council had contracts drawn up for the homeowners to use with their contractors and subcontractors. To complete the five houses within a relatively short time period, three non-Native log housing contractors were brought in to build three of the five houses. A Native log housing contractor built the other two houses.

Figure 2: Five Scandinavian style log houses were built at Kitigan Zibi. The owners of each log house selected the overall design and layout of their log homes.

The initiative allowed the First Nation to construct five log houses with a final cost varying between $70,000 and $125,000, depending on the size of the home and level of effort contributed by the home owner. Local labour was used for the work that did not require specialized log construction skills. Social assistance recipients and youth employment were used for site cleanup and basic labour work. This contributed to lower the construction costs. The formal training program which was included in the proposal was forgone because of the tight time frame for completing the houses. The home owners were given certificates of possession for their home, once the construction was finished and the technical inspections conducted by Band Council employees were completed.

The Kitigan Zibi Anishinabeg pilot project encountered few problems during construction. The success of the project can be attributed in large part to the good project planning, and the coordination and management provided by the Band Council. The project also resulted in further development. For example, the native log house contractor who constructed two of the houses has established his reputation on and off the reserve. He has since built another log house on reserve, and is currently building two houses off reserve. In addition, two of the social assistance recipients that worked on the project are now seasonally employed in the house construction industry, one of whom is working with the local native contractor. However, it is not clear whether sufficient timber resources are available on the reserve to significantly contribute to easing housing shortage in the community.

Sandy Lake

Sandy Lake First Nation is located about 227 kilometres northeast of Red Lake, in northwest Ontario. As of March 1995 there was a total on-reserve population of 1,457 registered members. Housing in Sandy Lake includes a large number of houses that must either be replaced or have major renovations, the cost of which may be almost equal to the cost of new homes. At the time of the initiative, only 60 of the 442 on-reserve housing units were considered to be in adequate condition.

Sandy Lake First Nation was in need of further housing and realized that new approaches to housing were required. The Band Council wanted to construct additional houses to alleviate the community's housing shortage and create jobs for the local population. Sandy Lake therefore submitted a proposal under the Innovative Housing Initiative to construct five two-bedroom log homes, which would be built using local labour and timber. The estimated cost to complete each house was $50,000. Sandy Lake people believed it was feasible to build the homes for $50,000 because most of the materials were available on-site and that due to the labour intensive nature of the construction, most of the remaining cost would be wages paid to local workers. The logs were to be cut and squared by local labourers at the local sawmill which was operated and administered by the Sandy Lake Development Corporation.

Figure 3: Five houses using a milled-log process were built at Sandy Lake. Only the exterior of the house resembles logs.

Sandy Lake's Band Council was accustomed to managing its housing projects and managed the innovative housing pilot project according to its existing housing policies and practices. The houses would be band owned and allocated under the same rules used for other new housing. The project was administered by the Band Council who recognized that the log housing component may bring with it special construction issues. The Band Council assigned a project manager with 20 years of residential construction experience to the project and hired a non-native instructor to train eight band members in constructing log homes. The workers were previously on social assistance. Sandy Lake received funding towards the cost of training and labour from the Sioux Lookout Area Aboriginal Management Board (SLAAMB).

In order to control labour and construction costs, and to make optimum use of the spruce logs available to the community, the decision was taken to employ a modified milled-log process so that only the exterior face resembled a log. The band harvested their logs and used local saw mills to cut the top and bottom of the logs so that they all would be of the same thickness. The natural log finish of the front and back of the logs provided the aesthetic appeal of log houses. The Band Council also initiated a tight financial control process for the project. One element of this was to ensure that labour productivity and costs were reported and revised on a weekly basis.

The result is that Sandy Lake built five log houses using local resources and labour, including social assistance recipients, at a cost of $55,000 per house as estimated by the band. This cost does not include the $6,000 for the transportation of some of the construction materials which had to be flown in. The total cost for building a log house at Sandy Lake compares favourably with that of a stud-framed house, which is estimated at between $70,000 and $80,000, excluding water, sewage and electricity.

During the construction of the five houses some technical problems related to the log housing aspect were encountered. These pertained mainly to the lateral shrinkage of the logs and airflow between the logs. Acceptable solutions were found and the problems addressed satisfactorily.

For Sandy Lake, log houses are a cost effective and preferred option by the community because they are of better quality and should last longer than stud-framed houses. The construction of log houses also create more employment for band members within the community than building stud-framed houses. Since the completion of the pilot project, the band has undertaken the construction of 18 log homes which are modelled on the five homes built during the pilot project.

Tsuu T'ina

The community is located in the southern region of Alberta. As of November 1995, the on-reserve population was 1,040 individuals. There are approximately 220 houses on reserve. It is Tsuu T'ina's policy that all housing is community owned. There is no individual ownership of housing.

Tsuu T'ina viewed the innovative housing initiative as an opportunity to demonstrate that it was possible to build and maintain low cost housing, further develop the skills of the nation members and utilize as much of the nation's natural resources as possible. However, the Band Council recognized that the community did not have the necessary experience in building log houses which was the intent of the innovative housing initiative. The Band Council submitted a proposal and requested DIAND approval to use local materials other than logs. The request and proposal to use local sand and gravel was accepted by DIAND.

Tsuu T'ina's pilot project was integrated into a new subdivision on the reserve which was in the process of development. The band council established a budget of $50,000 per house for the construction of the homes, excluding water, electricity and sewage hookup. To do this the nation decided to build five bungalows which utilized a low-cost design. The houses were smaller than the norm in the community and would have only partial basements. The houses were to be built using pre-fabricated building materials and the nation's own sand and gravel. The First Nation endeavoured to use the skills of individual nation members to carry out as much of the construction as possible. It employed individuals who were on social assistance and provided them with training.

As a result of the initiative, five bungalow houses were built at a cost of $50,000 each excluding infrastructure costs. The overall cost to the First Nation for construction of the units was $250,000 over and above the $250,000 that was allocated to the nation from DIAND. The majority of the work on this project was done by the Tsuu T'ina Nation members consisting of up to 30 full and part time workers. Unskilled members were employed as assistants on many of the trades.

From Tsuu T'ina's perspective, the innovative housing initiative was cost effective because they were able to build the five houses, excluding the infrastructure and utilities, for the $250,000 that was provided from DIAND. The average cost of constructing a house at Tsuu T'ina is approximately $75,000.

From the perspective of the Innovative Housing Initiative, this pilot project did make good use of local labour for construction. However, very limited amounts of other local resources were utilized. The community did demonstrate that it could build lower cost housing by reducing the size and by using more economical construction material. This, however, may result in higher maintenance costs.

Figure 4: One of the five stud-framed houses built at Tsuu T'ina during the pilot project.

Wasauksing

Wasauksing First Nation is situated 64 kilometres west of Huntsville on the eastern shore of Georgian Bay in Ontario. An estimated 400 members reside on reserve. There are 55 rental housing units on the reserve.

The Wasauksing pilot project was designed to produce five residential dwellings, utilizing First Nation labourers, including social assistance recipients. The pilot project would include a log building training program. Wasauksing's proposal identified that five one bedroom log house bungalows with potential for a second bedroom in the loft areas would be built at $50,000 per unit. The logs would be purchased from another First Nation and the project would use only local labourers.

The management of the pilot project was made the responsibility of the Wasauksing Lands Incorporated (WLI), a company administered by the former Chief and two of her family members. The WLI received the $250,000 provided by DIAND in its entirety, and then subcontracted with one individual for the entire project. That individual did not have experience in large projects, although she had taken a log building course. The project soon developed a number of problems and little concrete action was taken to redress the situation once it became evident that the project was in serious difficulty.

As of April 1996, over $230,000 had spent and only one home was on its foundation with framing being worked on, and one other foundation was completed. The exterior walls on two other log homes had started, but no progress had been made on the fifth house.

In March of 1997, the Wasauksing Nation asked the department for more funds to complete the houses which were under construction. As of that date, only 70% of two houses were completed and the nation requested that the $50,000 subsidy for each of the three outstanding units be written off, with no pay back. The department agreed to give the Wasauksing Nation another $70,000 to complete construction of the two houses, but did not agree to write-off funding provided for the other log homes. Upon receipt of the additional DIAND funding the new Band Council was able to arrange for the completion of the two partially completed log houses. The final cost estimate for the two houses is over $500,000.

As a result of the innovative housing initiative two log houses were built which are owned by the residents and not the band. Poor financial and construction management are two of the principal reasons why only two houses were completed and two other houses started but never completed. The fifth house was never started. The Wasauksing pilot project did not use local construction materials but purchased logs from outside of the province, and not from another First Nation as had been stated in their proposal. In addition, the project made only limited use of local labour. The log building training program originally planned was not provided to any of the First Nation members who participated to the construction.

Figure 5: One of the two Scandinavian style log houses built as Wasauksing.

The Wasauksing pilot project was a failure, fraught with financial and project management problems. The project had major flaws, such as an unrealistic schedule, poor project management, and little financial and other controls over the contractor. The Wasauksing First Nation had experienced financial management problems since 1993. As a result, district officials worked with the First Nation to develop a remedial action plan including the identification of a third party manager.

Part II: Evaluation Issues

This part addresses the evaluation findings against the evaluation issues and questions.

Success of the Initiative in Addressing Housing Needs

The main purpose of the innovative housing initiative was to demonstrate that increasing the use of local material and labour could help alleviate on-reserve housing shortages. Each participating community was to build five houses by using local material and labour including some social assistance recipients. Houses were to be built to national building code standards. The evaluation judges success along these main dimensions: the number of houses built, the extent of local resources and labour used, the adequacy of the houses, and the cost effectiveness of the houses built.

Most of the communities completed their pilot project according to the criteria applicable to the initiative.

The pilot projects demonstrated that local resources, when available and of sufficient quality and quantity, can contribute positively to a First Nation's housing program. Three of the five First Nations used logs found on their own land to construct their houses with the fourth First Nation importing its logs from another province.

The initiative resulted in supplying much needed housing to each of the five participating communities. A total of twenty two of the planned twenty five new houses were built and provided to families and individuals, some who may have not received housing otherwise or received it earlier than they would have.

Likewise, the use of local labour and provision of training to unskilled workers can have positive impacts to the First Nation community. The five communities use of local labour in the construction of houses was varied. Three communities made significant use of local labour, including social assistance recipients. Two communities made only minor use of local labour. A formal training program and on-the-job training were provided in one of the pilot projects and varying levels of on-the-job training was provided in the other projects. Table 1 summarizes results along these indicators.

Table 1 - Success Indicators

First Nation	Number of Houses Built	Type of Local Material Used	Amount of Local Labour Used
Big Trout Lake	5	Logs	Significant
Kitigan Zibi Anishinabeg	5	Logs	Moderate
Sandy Lake	5	Logs	Significant
Tsuu T'ina	5	Sand and Gravel	Significant
Wasauksing	2	None	Minimal

Three communities built houses that are deemed cost effective. The cost-effectiveness of the houses built would need to be measured over the long term.

The evaluation considered the planned and an estimation of the actual cost of the houses excluding costs such as roads, water and sewage and other related costs. The evaluation was not able to collect detailed information on exact costs, however an estimate of the costs is known for each of the five communities, as shown in Table 2.

Table 2 - Planned and Actual Cost

First Nation	Planned Cost per House	Actual Cost per House	Deemed Cost Effective
Big Trout Lake	$64,000	$105,000	No
Kitigan Zibi Anishinabeg	$89,000	$70,000 - $125,000	Yes
Sandy Lake	$55,000	$70,000 - $80,000	Yes
Tsuu T'ina	$50,000	$50,000+	Yes
Wasauksing	$50,000	$250,000+	No

Building code inspection reports were completed for all pilot projects. In four of the five communities the houses built are generally of adequate quality, despite the technical problems encountered. One community constructed houses of superior quality. Three of the five pilot projects were deemed by the First Nation to have been cost effective. In the two log housing projects, each project's cost effectiveness was greatly influenced by the First Nation's

location, access to local resources and availability of local labour and specialists such as log housing contractors. In the other case, cost effectiveness was assessed by comparing the construction costs to the usual housing costs in the community.

The cost of the pilot projects varied widely among the participant communities and between planned and actual costs. This variance was partially the result of the communities understanding of the initiative's objective regarding cost which resulted in different approaches taken by the communities. Some communities believed, based on program requirements, that by using local resources and labour they were to build houses at a total cost of $50,000 each. However, in at least one other case, the community viewed the $50,000 as DIAND maximum contribution to funding. This community required the future owners of the houses to supplement the $50,000 with a residential mortgage assumed by the owner. As a result, the cost of each home varied between $70,000 and $125,000.

In all cases, the real cost effectiveness of the houses built under the initiative will need to be measured over the long term. Maintenance costs of the houses are not known at this time. The level of maintenance expenditures would need to be measured over a period of twenty to thirty years in determining the cost effectiveness of the pilot project houses. A house which initially costs less to build is not cost effective if maintenance costs are unreasonably high or if after twenty years the house is no longer in livable condition. If, on the other hand, a house which initially costs more to build can be maintained at a lower cost and is still in good shape after a period of twenty years, then the house may be more cost effective.

Impacts of the Initiative

The initiative aimed to positively impact on the participant communities by helping to find solutions to housing needs, providing training, and creating short and long term employment for the communities' members. The initiative has also created some other impacts, both positive and negative.

The initiative was successful in helping two First Nations to identify an approach to address a part of their housing needs.

Two of the five communities provide support for the premise behind the initiative, that using local resources and labour under the right conditions can contribute positively to addressing a First Nation's housing needs. In these communities, however, other factors were important.

These included a well articulated community housing policy, good project management, involvement of the owners in the process, including financial responsibility, and the purchase of outside expertise.

The techniques and practices developed during the pilot project continue to be employed in the construction of other homes in the community. In one community, the band is constructing 18 additional log houses similar but larger than those constructed during the pilot project. In a second community the construction of two new log houses was completed since the pilot project. These two communities are less dependent on off-reserve construction materials because for the short term at least there is a sufficient supply of logs available on-reserve for the construction of log homes. The ultimate test for determining the long term impacts of the initiative for these two communities is whether there is sustainable resources to continue the log housing approach into the foreseeable future. Table 3 indicates the extent to which this intended impact was realized in the communities.

Table 3 - Housing Program, Training and Employment Impacts

First Nation	Impact on Housing Program	Training: Formal/On the Job	Short Term Employment	Long Term Employment
Big Trout Lake	Medium	1 week classroom and 25 weeks of on-job training.	Social assistance workers and youth were used.	None
Kitigan Zibi Anishinabeg	High	A formal training program was cancelled due to time constraints.	A local contractor and some local skilled and social assistance workers used.	Enhanced local firm
Sandy Lake	High	No formal training was provided	Local workers and social assistance recipients.	Seasonal
Tsuu T'ina	Medium	No formal training was provided.	30 full and part time workers were used as assistants on all trades.	None
Wasauksing	Low	Not assessable.	Not assessable.	None

The initiative created training opportunities and short-term employment for all communities and has also lead to some long-term employment for some of the workers involved with the pilot project.

All five First Nations used local labour with some including social assistance recipients. However the rate of participation varied among the communities. Some communities used local labour almost exclusively while some communities made very minimal use of their work force. In all communities, on-the-job training was more often used than formal training. Table 3 summarizes the training and employment impacts.

To allow local labour to participate in the construction of the houses, all the communities provided some on-the-job training. Most of the First Nations did not implement a formal training program for log house construction. The tight time frames under which some of the pilot projects were operating did not allow sufficient time to train unskilled workers. As well, some communities could not afford the cost to provide formal training to their unskilled workers. Formal training provided by log house experts may have lessened the number of technical problems that were encountered as well as facilitated the process for correcting problems. However, since the focus of the pilot projects was on log housing, a portion of the training may not be beneficial if stud-framed houses are built.

Short term employment was provided during construction. There was also some long-term employment effects where additional houses were built. Workers could then use skills that were learned from the pilot projects, skills that may not be easily transferrable to other types of construction since log housing uses specialized techniques. Figure 6 illustrates one of the technique used in two communities. One of the local contractors who participated in one of these pilot projects has also benefited. He has established his reputation on and off reserve. He has since built one house on reserve and is presently building two houses off reserve. He has also hired one of the social assistance recipients who worked on the project. The ability of this contractor to establish his reputation off reserve also indicates the impact of the "quality" of construction of the houses in this particular pilot project. In one other community there has been some limited long-term employment created as a result of the initiative. The level and duration of seasonal work for band members has increased because log housing requires more labour than conventional stud-framed homes.

The initiative produced some unintended impacts, both positive and negative.

Although many problems were encountered during the process, the pilot projects have created a sense of pride and accomplishment for the communities, and owners and tenants of the houses that were successful in their projects. The communities succeeded in managing and completing a project for which they had little prior experience. There is a sense of accomplishment that technical problems were dealt with and overcome. The owners and occupants of the log homes are happy with the result and many prefer the appearance of a log house to a regular style and like living in the log houses.

Figure 6:

Two First Nations selected the Scandinavian style of log house construction, while two others adapted their log house construction techniques to the smaller size of trees that grow on their reserves (see figure 7).

The Scandinavian style of log houses requires the builder to scribe and carve the length of each log individually so that they form an airtight, aesthetically pleasing structure.

This type of construction requires the skill and knowledge of experienced craftspeople, with hands-on experience and training being prerequisites to success.

One community experienced major problems with implementing its pilot project and failed to complete it. The department had to provide extra funding to this community in order that two houses could be completed, the plans for the three other houses were foregone. The pilot project further contributed to the band's serious financial situation which it was experiencing at the time of the initiative.

This pilot project also caused hardship for the future occupants of these log homes. The construction of the two completed houses was very lengthy, experiencing significant delays and problems which were difficult to resolve. During this period the home owners had no other alternative but to live in the uncompleted houses. This situation created difficult and dangerous living conditions for these persons. Three other families that expected to receive new housing did not, because their houses were never completed.

Barriers Encountered and their Resolution

The project's criteria of using local resources and labour created some problems which had to be resolved during the completion of the pilot projects. Other problems were also encountered.

The use of logs for constructing the houses resulted in difficulties in accessing adequate resources and in some technical problems.

Four of the five communities who participated in the initiative undertook to build log houses. The use of log house construction techniques resulted in some problems. In the case of one First Nation, appropriate sized logs were not available and small diameter logs were used. In another case, logs were bought from another community, resulting in an increased cost. In these cases, and even when adequate resources were available, many technical problems occurred during construction. These problems were mainly caused by the inherent difficulty with constructing log houses and a general lack of experience with this type of construction. Exhibit 1 lists some of the technical problems encountered and Figure 7 illustrates one of the solutions implemented.

Exhibit 1

Examples of Technical Problems Encountered:

- logs which were twisted and warped because of improper handling and storage;
- wood shrinkage around the openings for doors and windows;
- use of small logs caused structural integrity problems and poor insulation;
- poor caulking resulting in drafty houses;
- where interior wall had been nailed to exterior log wall, the exterior walls did not settle evenly, resulting in large cracks between the logs and/or warped/damaged interior walls; and
- problems with the installation of cabinets and cupboards resulting in later damage.

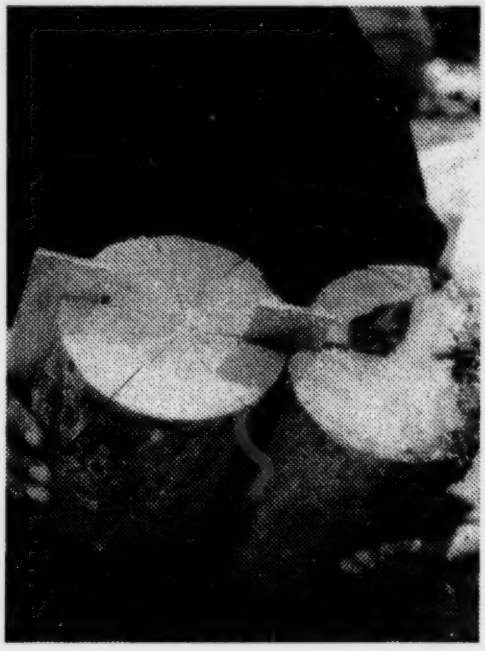

Figure 7:

One log housing technique, adapted to smaller logs, achieves weatherproof connection by grooving the logs with a chain saw, and inserting a strip of plywood. Once the log walls have been raised, and the logs have finished drying, caulking is added which, in turn, is covered by chinking.

Scarce specialized skilled labour rendered resolution of technical problems more difficult.

Local resources can be used to advantage to address housing needs. However, in many of the pilot projects, specific skills in scarce supply were required to use available local resources properly and economically. The use of local resources did not automatically result in lower cost housing and might in fact have lead to more costly housing.

Each of the five First Nations had residents available to work on their project and generally complied with the initiative's local labour criteria, including the use of social assistance recipients. However, they all lacked, at varying degrees, the local expertise needed to build log homes meaning that project management was not always aware of the potential problems with log construction they could not always be pro-active, they had to learn as they went. Two First Nations brought in off-reserve contractors to help their local contractor build the five homes within the allocated time frame. Another moved away from log housing when it presented its project, considering that it did not have the required resources. In addition, one community brought in an outside trainer who could provide advice to resolve the technical problems. In most cases, however, technical problems were dealt with as they developed and eventually an acceptable solution was found. It is difficult to tell from the inspection reports whether the quality of the houses is adequate and whether all houses meet the National Building Code. Further, in the short run, the technical difficulties contributed to increase the construction costs. It is also probable that they will have impact on the maintenance costs in the long run.

In some cases, DIAND's role in the initiative caused problems to First Nations. There were delays in approving projects and some of the initiative's conditions fluctuated over time and were not always clear to First Nations.

One element that lead to criticism of the department by the communities is the approval process for their proposal. Communities argue that the department did not make clear its requirements and they were being asked to provide more information on several occasions. They say the approval process delayed funding and pilot projects were subsequently late in starting which caused certain difficulties with transportation or availability of construction material. DIAND's view is that proposals were reviewed in a timely manner, however, some of them did not meet the criteria established for the initiative. In these cases, DIAND requested the community to provide additional information in order to improve the proposal. The follow-up process may have delayed funding to First Nations, but the alternative was to reject the proposal submitted on the basis that it did not meet all of the requirements. For example DIAND was strict on the requirement to employ social assistance recipients and a few proposals did not include this information. Instead of rejecting these proposals, they were returned to First Nations to allow them to address the outstanding criteria.

When a new concept is to be tested it is prudent to ensure as much as possible that conditions under which the concept is tested are as amendable as possible. In developing projects such as the Innovative Housing Initiative, DIAND needs to clearly establish the conditions under which it should test the premise. First Nation communities are different from one another in many respects. Certain types of housing programs are more suitable to some communities than to others.

The project criteria and requirements were not always understood or interpreted in the same manner by DIAND and the First Nations. Some of the communities that participated in the initiative believed that DIAND could have done a better job in clarifying the initiative's criteria and conditions especially with respect to the financial conditions. At the beginning of the initiative, it was understood that First Nations were to built log houses for $50,000 each. That is why some communities believed that they were required to construct the houses for $50,000 each, the amount of the DIAND contribution. These communities attempted to build houses for an amount which in all cases was considerably lower than the communities usual housing cost. Some of the communities then experienced cost overruns. Later on the interpretation of that criteria was modified to mean that DIAND was providing $50,000 towards the construction of each log house. The evaluation also noted that there were misunderstanding in the communities visited as to other criteria they had to meet. For some, for example, it was very clear that using logs was a condition for funding since one of the purposes of the initiative was to test the feasibility of building low cost log houses using local logs. For one project, the requirement to use logs was abandoned which facilitated the participation of the community but did not result in a very innovative project.

Lessons Learned

Lessons can be drawn from the pilot projects and the initiative in general. Specifically, there are lessons regarding the initiative's effectiveness to demonstrate solutions to First Nation's housing problems and the means by which local labour and resources can contribute positively to a First Nation's housing program.

For two communities the initiative did demonstrate an alternative approach to addressing housing needs.

As discussed, two out of the five communities that participated, the initiative contributed to finding effective solutions to their housing needs. Both of these communities have built additional houses using the same techniques as they used for their pilot project. Log housing was the method used in both cases and both of these communities had sufficient logs of the necessary quality available. Both pilot projects experienced strong project management and also sought outside help to provide the expertise and advice and alleviate their lack of log housing construction skills. The quality of their log houses equals or exceeds the quality of stud-framed houses.

These communities both have an approach they can use now, but they will only be able to continue with this approach on a long-term basis if there is sustainable development of their resource. The use of logs to construct affordable housing is a viable option for these First Nations. Prior to making a commitment to build log houses these First Nations investigated whether this was a viable option for them.

There were factors external to the initiative's criteria which impacted on the results of the pilot projects. These included a well articulated community housing policy and good project management, including the purchase of outside expertise when required.

As evident from Kitigan Zibi's experience, the community's own housing policy contributed significantly to the success of their pilot project. It is the community's policy that housing is a shared responsibility between the band council and home owner. In addition to the $50,000 per house provided by DIAND, the home owners also contributed financially. However, community members with low income cannot directly benefit from this approach as they do not have the capital available to contribute towards the cost of a house. The additional funds allowed for the construction of better quality houses. In Sandy Lake, there was also a clear vision as to how the initiative could be integrated in the community's housing policy.

In four of the five communities good project management was there and operated effectively and contributed to successful outcomes. Some of these communities recognized the special considerations required to use local resources and labour and found appropriate solutions to offset potential obstacles. For example, purchasing outside expertise to provide advice and training to ensure that the log houses were properly constructed compensated for the lack of experience in this type of construction.

Lessons and information available on log house construction were not shared with First Nations.

At the time of the initiative the department was aware that a fair amount of material existed on log house construction and its particular features. The potential of log house construction, as well as the many problems which could be encountered were also known. The department understood that log houses were a viable option only if they were built properly, and that this required some specialized skills.

CMHC agreed with the department that the concept of log housing had merit and was worth examining. However, on learning that DIAND was proceeding with a pilot project involving log house construction in First Nation communities, CMHC provided the department with a report of its experience with log housing. The report identified a number of concerns regarding the applicability of log housing for First Nation communities. The report also identified cases where log housing had been successful and also alternative methods to consider.

The availability of local resources and the feasibility of using them need to be assessed in relation to the community's capacity and other relevant considerations.

The decision to use local resources needs to be made in the context of the community's own environment and capacity. Some pilot projects demonstrated that the use of local resources and local labour do not necessarily result in lower costs. In fact, in some circumstances the two criteria can work at cross purposes to each other; using local resources can lead to higher costs. The four pilot projects which used a log housing approach did not have the required and/or sufficient specialized skills to complete their projects within the required time frame. In deciding to undertake a log housing project, a community needs to consider if its local labour force is sufficiently trained and experienced and, if not, whether the means to compensate for it are available. The use of local labour might be as beneficial to a community as using local physical resources. The choice depends on each community.

The criteria applicable to pilot projects should be well defined, directly related to the objectives pursued and uniformly used in assessing proposals.

As noted earlier in this report, the criteria defining the initiative varied. These variations affected the nature of the pilot projects funded as well as the objectives of these projects. In future initiatives, DIAND should make sure that the selection criteria are clear up front. It should also determine the extent to which proposals are allowed to depart from these criteria without affecting the expected results.

Differences in the criteria applicable to selected communities made for very different projects and it was difficult to assess whether variations in results were attributable to these differences or to changes in local conditions or approaches. For example, the obligation made to most communities to test log housing created far different projects compared to the community where this obligation did not exist. Similarly, the objective of building low cost housing was not interpreted the same way in all projects. The funding level was initially intended to demonstrate the feasibility of low cost housing. It was later transformed into a uniform subsidy towards the demonstration of the feasibility of a certain type of housing construction.

It was also not clear why changes were made to the applicable criteria, whether the conditions were changed with a view to increase the chance of meeting the project's objectives or rather to suit the particular situation of a community which would not otherwise have been able to meet them. Ultimately, these changes resulted in wider variations in the parameters applicable to the pilot projects and in different treatment of the First Nations who submitted proposals. Although each approved project met the criteria applicable at the time of its assessment, it is not clear whether the projects were selected because they were the best among the proposals received or based on other considerations. However, departmental officials asked some of the selected communities to make changes to their proposal in order to meet the applicable criteria.

What Lessons Support the New On-Reserve Housing Policy

This part of the evaluation addresses the lessons that can be drawn from the pilot projects and the initiative. Specifically, this issue comments on how lessons learned can contribute positively to a First Nation's housing program.

A community's own housing policy and practices have an impact on its capacity to respond to housing needs.

The new on-reserve housing policy emphasizes First Nations community control and the use of local resources for on-reserve home construction. The new policy allows First Nations more flexibility in terms of housing design and the work force they use. The key elements of the new policy are local involvement, innovation, cost effectiveness and the forming of productive links between home construction and community economic development and employment. Rather than bringing in construction managers and contractors from outside the community, First Nations can build local expertise through on-the-job and formal training.

The pilot projects demonstrated that communities which have a clearly stated housing policy supported by a strong project management capability are more susceptible to meet their housing needs while taking into account their community's own environment. These communities are also in a better position to integrate innovative or new ways of doing things.

Only one community had a policy requiring financial responsibility on the part of homeowners. Its policy has impacted on the quality of the homes constructed and has created pride of home ownership which may also significantly reduce long-term maintenance and operating costs. However, this policy was probably established within the context of the community's environment. The community is economically well established and there are few members on social assistance, which allows for financial responsibility on the part of homeowners. This policy of financial responsibility has resulted in the generally high quality of housing on the reserve.

Development of the local labour force and contractors can provide the community with expertise it can put to use in the future.

The pilot projects which were successful in identifying an alternative approach to their community's housing, involved local labour and outside contractors who provided them with some skills and expertise. The provision of the training and development opportunities has paid off for these communities by allowing them to put to use what was learned from their pilot project and continue with the approach identified. Again, the involvement of local labour and provision needs to be done under the right conditions and in the context of the community's capacity. There is a need to ensure that labour is adequately skilled and trained, and this is accomplished by training and proper supervision of workers. By developing its labour force a community may realize other economic benefits as well.

Innovative ideas supported by technical competence can result in solutions that can assist in addressing First Nations housing needs.

The confines of traditional construction practices limits the solutions that are available. Innovative ideas supported by technical competence can result in solutions that, within a specified budget, can reduce the amount spent on imported material and increase the level of employment generated on the reserve. However, this initiative is only one among a number of potential solutions to alleviate housing shortage or improve housing quality. It has not exhausted the range of possible innovations. It has however illustrated that solutions are not limited to the "how" of building houses, they can also relate to the community policy environment.

However, prior to a community undertaking an innovative project a pre-feasibility study should be completed to determine if the community has the capacity and if the requirements can be met. There must be recognition by a First Nation that when the project requirements are not realistic, it must either decide not to participate or request that the project requirements be modified.

Mechanisms and/or guidelines need to be established to help better evaluate the levels of risk and potential success for a new or significantly different project or undertakings. This is a responsibility for the First Nation as well as funding organizations supporting pilot or innovative projects.

Terms of Reference

Terms of Reference

Evaluation of First Nations Innovative Housing Initiative

Background: The federal government's on-reserve housing budget for the 1996-1997 year was $352 million. Funding is a shared responsibility between DIAND ($222.5 million), CMHC ($129.8 million) and First Nations communities. Adequate and safe housing for First Nation communities is a priority for First Nation leaders as well as the federal government. Many initiatives have been undertaken by DIAND to deal with on-reserve housing. One such project undertaken by the department in support of the former Minister's initiative was the "First Nations Innovative Housing Initiative".

The objective of the initiative was to investigate alternative approaches to housing construction on-reserve that would enhance the use of local resources to build lower cost, quality housing allowing the community to be less dependant on outside contractors, suppliers and tradespeople.

From the many proposals submitted under the "First Nations Innovative Housing Initiative", five communities in the Quebec, Ontario and Alberta Regions were selected to develop a housing project. Each community was permitted a maximum of five houses for which DIAND would contribute a maximum of $50,000 per house. The communities were required to meet National Building Code standards in the construction of the housing units. As well, projects were to utilize local resources including materials available in the community such as logs, timber, sand, gravel etc. and a work force that included individuals on social assistance supported by on-the-job training. Communities were provided with the option of using materials from other on-reserve communities when those materials were not available on their own reserve.

Applicants were required to provide a cost breakdown with funding sources, details on the construction methodology, project schedule, and training and project supervision. A further requirement of the program was that an evaluation of each pilot project would be undertaken once construction of the housing units was completed.

.../2

Need: At the time the "First Nations Innovative Housing Initiative" was introduced, the former Minister undertook that there would be an evaluation of the completed initiative in order that other First Nations might learn from their experience. The lessons learned could help to support the implementation of the new on-reserve housing policy.

The need for an Evaluation of the "First Nations Innovative Housing Initiative" was identified and approved by the Departmental Audit and Evaluation committee (DAEC) as part of the Departmental Audit and Evaluation Branch (DAEB) 1997-1998 Plan.

Scope: The evaluation will be limited to the five community projects funded under the "First Nations Innovative Housing Initiative" and will occur in the Quebec, Ontario and Alberta Regions where the five communities are located. The evaluation will focus on gathering information on the results achieved by the "First Nations Innovative Housing Initiative" and the lessons learnt to further assist in the implementation of the new on-reserve housing policy.

Issues: How successful was the initiative in helping First Nations to address their housing needs? (For example, better quality housing, cost effectiveness, use of local labour and natural resources, training and participation of local labour in construction processes).

- What were the unintended impacts?
- What barriers were encountered?
- What lessons were learned? and
- How can the lessons learnt be built on to support the implementation of the new on-reserve housing policy?

Approach: The evaluation will use multiple lines of evidence. At this point, it is planned to use program file reviews, case studies, interviews with First Nations management and departmental employees in regions and districts and to carry out analyses of gathered information. Case studies will involve site visits to the communities involved in the "First Nations innovative Housing Initative" and it is intended to include all five communities. The number of interviews will be determined during the planning phase. In addition, the evaluation will make use of an advisory committee composed of representatives from DIAND and First Nations.

.../3

Resources: The evaluation will be performed using contracted and DAEB resources and will be managed by DAEB. A budget of $50,000 has been established for consulting work.

Time Frame: The evaluation will begin in November 1997. A draft report will be available in March 1998 and the final draft ready for DAEC in June 1998.

Approved:

Cynthia Williams
Assistant Deputy Minister
Socio-Economic Policy and Programming
and Program Re-Design
November 15, 1997

Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien
Services ministériels
Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne

Préparé par :

André Côté, gestionnaire principal de l'évaluation
et
Nancy Byam, agente de projet de vérification

Avec la collaboration de :

Auguste Solutions & Associates Inc.

Projets de démonstration de la Nouvelle initiative de logement

Projet 97/10
Mars 1999

Table des matières

Page

Résumé i
- Contexte i
- Portée, objectif et méthodologie i
- Constatations découlant de l'évaluation ii

Partie 1 - Introduction 1
- Objet du rapport 1
- Objet de l'évaluation 1
- La Nouvelle initiative de logement des Premières Nations 1

Partie 2 - Sujets, portée, approche et méthodologie de l'évaluation ... 3
- Sujets 3
- Portée 3
- Approche et méthodologie 3

Partie 3 - Constatations découlant de l'évaluation 5
- Partie I : Résultats des projets-pilotes 5
- Big Trout Lake 5
- Kitigan Zibi Anishinabeg 7
- Sandy Lake 9
- Tsuu T'ina 11
- Wasauksing 13
- Partie II : Éléments d'évaluation 15
- Retombées de l'initiative 17
- Obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées 21
- Leçons apprises 23
- Leçons contribuant au succès de la nouvelle politique de logement sur les réserves 25

Annexe
- Mandat

Résumé

Contexte

Créée en 1994-1995 à l'initiative de l'ancien ministre, la Nouvelle initiative de logement vise à aider les Premières Nations à trouver des moyens de satisfaire à la demande de logements sur les réserves et d'incorporer de nouvelles approches à leurs programmes de logement existants. L'initiative repose sur l'hypothèse qu'un recours accru à la main-d'oeuvre et aux matériaux locaux permet de réduire les coûts tout en accroissant les retombées des projets de logement au niveau local. Au début, on a privilégié la construction de maisons en bois rond dans la poursuite de ces objectifs.

Les propositions des Premières Nations ont d'abord été évaluées en fonction de quatre critères de base : construire cinq maisons au coût maximal de 50 000 $ par maison (incluant tous les branchements aux services et les connexions électriques), utiliser des rondins ou du bois d'oeuvre obtenus localement, recourir à une main-d'oeuvre locale formée notamment de bénéficiaires de l'aide sociale et respecter les normes du Code national du bâtiment. Deux de ces critères ont par la suite été modifiés. Plus précisément, on a autorisé l'utilisation de matériaux locaux autres que des rondins et permis un dépassement du plafond de 50 000 $ par maison. Cependant, le MAINC n'a pas augmenté sa subvention, de sorte que tous les coûts au-delà de la limite de 50 000 $ ont dû être assumés par les Premières Nations participantes.

À l'issue d'une évaluation des nombreuses propositions soumises par les Premières Nations, le Ministère a retenu cinq collectivités : Big Trout Lake, Sandy Lake et Wasauksing (Ontario), Kitigan Zibi Anishinabeg (Québec) et Tsuu T'ina (Alberta).

Portée, objectif et méthodologie

L'évaluation s'est faite conformément au mandat approuvé par le sous-ministre adjoint, Secteur des politiques et des programmes socio-économiques et de la restructuration des programmes, et entérinée par le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation. Les principales questions soumises à l'évaluation étaient les suivantes : degré de réussite de l'initiative pour ce qui est d'aider les Premières Nations à satisfaire à leurs besoins en logement, retombées de l'initiative, obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées, leçons apprises et moyens de mettre ces leçons à profit dans le contexte de la nouvelle politique de logement sur les réserves.

L'évaluation a visé les cinq collectivités qui ont réalisé un projet-pilote dans le cadre de l'initiative. Elle a porté sur la façon dont les projets-pilotes ont été mis en oeuvre dans chacune des collectivités, y compris sur la gestion des projets et sur le fonctionnement des mécanismes de production de rapports et d'obligation redditionnelle à l'endroit des collectivités et du Ministère. L'évaluation n'a pas porté sur la politique de logement sur les réserves du Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC), pas plus que sur les politiques ou programmes de logement des Premières Nations. Les évaluateurs ont fait des visites sur les lieux des cinq

projets-pilotes afin de recueillir des renseignements détaillés sur les questions évaluées, telles que perçues par chacune des collectivités. À l'occasion de ces visites, les évaluateurs ont interviewé des représentants politiques et des administrateurs des Premières Nations et, dans certains cas, des travailleurs de la construction et des entrepreneurs. Lors des visites, on s'est également livré à des observations sur les maisons et on a eu des discussions avec les propriétaires ou les locataires. À cela se sont ajoutées des entrevues téléphoniques et en personne avec des fonctionnaires régionaux et de l'Administration centrale. De plus, les évaluateurs ont examiné les dossiers du Ministère à l'Administration centrale. Les collectivités des Premières Nations et les fonctionnaires du Ministère ont fourni une excellente collaboration dans le contexte de l'évaluation.

Constatations découlant de l'évaluation

Degré de réussite de l'initiative pour ce qui est de satisfaire aux besoins en logement. Les projets-pilotes ont résulté en la construction de 22 nouvelles maisons, au total, dans les cinq collectivités participantes. Trois de ces dernières ont utilisé des rondins récoltés sur leurs terres, et une quatrième a importé des rondins d'une autre province. Trois collectivités ont recouru dans une large mesure à la main-d'oeuvre locale, y compris à des bénéficiaires de l'aide sociale. Une quatrième collectivité a fait un usage modéré de la main-d'oeuvre locale, et la dernière y a peu recouru. Le coût des maisons variait beaucoup, ce que l'on peut attribuer en partie à l'interprétation que les collectivités ont faite de l'objectif de l'initiative relatif au coût, ainsi qu'à des différences dans la comptabilisation des coûts d'infrastructure. Les estimations du coût final de chaque maison faites par les collectivités se sont chiffrées entre 50 000 $ et 250 000 $. Le niveau réel de rentabilité des maisons devrait faire l'objet d'une évaluation à long terme.

Retombées de l'initiative. Deux des cinq collectivités ont découvert des approches susceptibles de contribuer à combler une partie de leurs besoins en logement. Ces collectivités continuent d'appliquer les techniques et pratiques élaborées dans le cadre du projet-pilote, ce qui a en outre pour avantage de créer des emplois supplémentaires pour les membres de ces collectivités. Dans deux autres collectivités, le projet a eu des retombées limitées en dehors de la construction des cinq maisons. Dans la cinquième collectivité, le projet n'a pas été mené à terme comme prévu en raison d'un certain nombre de problèmes financiers et autres.

Obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées. L'objectif du projet consistant à recourir à la main-d'oeuvre et aux ressources locales a entraîné certains problèmes d'ordre pratique. Trois des quatre collectivités qui ont utilisé des rondins pour construire les maisons ont eu de la difficulté à se procurer des rondins adéquats et ont été confrontées à des problèmes au moment de la construction. Ces problèmes ont parfois été aggravés par un manque de main-d'oeuvre spécialisée. Dans la majorité des cas, les collectivités ont fait face aux problèmes techniques à mesure qu'ils se sont présentés et ont trouvé des solutions. Cependant, ces problèmes ont eu des répercussions sur le coût de construction et la qualité des maisons.

Leçons apprises. Les collectivités ont tiré certaines leçons concernant l'efficacité de l'initiative pour ce qui est d'utiliser de façon productive la main-d'oeuvre et les ressources locales ainsi que de mettre de l'avant des solutions de rechange aux problèmes de logement des Premières

Nations. Deux Premières Nations ont découvert des techniques qu'elles ont réutilisées par la suite. D'autres facteurs ont cependant favorisé ces résultats positifs. Au nombre de ceux-ci figurent une politique de logement communautaire bien articulée, une saine gestion des projets, la participation des propriétaires au processus (notamment par des engagements financiers) de même que le recours à une expertise externe.

En outre, l'initiative a mis en évidence la nécessité d'avoir accès à une aide extérieure et de mettre à profit l'expérience passée. Par ailleurs, la décision de donner à l'initiative la forme d'un projet-pilote comportant la mise à l'essai de nouveaux concepts doit se prendre en tenant compte de l'environnement communautaire. Certaines collectivités se prêtent mieux que d'autres à la réalisation d'un projet particulier. Le Ministère aurait dû établir des critères de sélection clairs et uniformes aux fins de l'initiative. Les Premières Nations auraient été mieux placées pour déterminer si l'initiative correspondait à leurs besoins et si elle satisfaisait aux critères en question.

Leçons contribuant au succès de la nouvelle politique de logement sur les réserves. Les projets-pilotes ont permis de constater que les collectivités dotées d'une politique de logement clairement définie et étayées par une bonne capacité de gestion de projet sont plus susceptibles d'adopter des méthodes de travail nouvelles ou innovatrices. L'initiative a révélé que les idées innovatrices mises en oeuvre avec un bon savoir-faire technique peuvent déboucher sur des solutions susceptibles d'accroître les retombées de la construction de logements, notamment sur le plan de la création d'emplois, cela dans le respect d'un budget déterminé.

Partie 1 - Introduction

Objet du rapport

Ce rapport décrit les résultats d'une évaluation de la Nouvelle initiative de logement des Premières Nations du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC). Il se divise en trois parties. La première contient l'introduction, la deuxième présente les sujets, la portée, l'approche et la méthodologie de l'évaluation, et la troisième expose les constatations découlant de l'évaluation.

Objet de l'évaluation

L'évaluation découle de l'engagement que le Ministère a pris d'évaluer l'initiative de façon à ce que l'expérience acquise par les Premières Nations participantes puisse être partagée avec les autres Premières Nations afin de les aider à satisfaire à leurs besoins en logement. Dans l'évaluation, on a mis l'accent sur les résultats et les retombées des projets-pilotes entrepris dans le cadre de l'initiative, de même que sur les leçons apprises à l'issue des projets et susceptibles d'être mises à profit dans l'application de la politique de logement actuelle.

La Nouvelle initiative de logement des Premières Nations

La Nouvelle initiative de logement des Premières Nations a été mise sur pied en 1994-1995 afin d'aider les Premières Nations à trouver de nouveaux moyens de satisfaire à la demande de logement ainsi qu'à incorporer de nouvelles approches dans leurs programmes de logement existants. L'initiative a consisté à élaborer des solutions de rechange en guise de complément aux méthodes existantes de construction de maisons sur les réserves, et aussi à montrer qu'il existe des moyens efficaces par rapport aux coûts de combler les pénuries de logements sur les réserves. Le moyen que l'on a privilégié a consisté à accroître le recours à la main-d'oeuvre et aux ressources locales afin de limiter les coûts.

Au début, l'initiative devait prendre la forme de projets de démonstration de maisons de bois rond. L'ancien ministre avait manifesté un intérêt particulier pour ce genre de maison, y voyant un moyen de combler une partie des besoins en logement des collectivités autochtones qui pourrait se révéler efficace par rapport aux coûts. Les candidats devaient fournir une ventilation des coûts, de l'information sur leurs sources de financement ainsi que des précisions sur les méthodes de construction, les calendriers des projets, la formation et la supervision des projets. Les propositions devaient satisfaire à quatre conditions de base. Il s'agissait de construire cinq maisons au coût maximal de 50 000 $ l'unité, ce qui devait inclure tous les branchements aux services et les connexions électriques (jusqu'à concurrence d'une contribution maximale de 250 000 $ par projet, en sus du niveau de financement du programme de logement ordinaire de la

collectivité). Pour la construction, on devait faire appel à une main-d'oeuvre locale, y compris des bénéficiaires de l'aide sociale, et utiliser des rondins ou du bois-d'oeuvre disponibles au niveau local. Il fallait respecter les normes du Code national du bâtiment. Certaines de ces conditions ont par la suite été assouplies. Plus précisément, on a autorisé un dépassement du coût limite de 50 000 $ par maison, mais sans que soit augmentée la contribution maximale du MAINC. De plus, on a autorisé le remplacement des rondins locaux par des rondins ou d'autres matériaux provenant d'autres Premières Nations ou par d'autres ressources locales comme le sable et le gravier.

Des fonctionnaires ont examiné chacune des propositions reçues pour s'assurer qu'elles satisfaisaient aux critères du programme applicables à ce moment et décrits plus haut. Parmi les nombreuses propositions présentées, on a retenu celles de quatre collectivités du Québec (Kitigan Zibi Anishinabeg) et de l'Ontario (Big Trout Lake, Sandy Lake et Wasauksing) pour l'élaboration d'un projet de construction de maisons en bois rond. On a également sélectionné une cinquième collectivité, en Alberta (Tsuu T'ina), pour l'élaboration d'un projet d'habitation faisant appel à du sable et du gravier disponibles au niveau local.

Partie 2 - Éléments, portée, approche et méthodologie de l'évaluation

Éléments d'évaluation

L'évaluation s'est faite conformément au mandat approuvé par le sous-ministre adjoint, Services ministériels, et entérinée par le Comité ministériel de vérification et d'évaluation (CMVÉ) en octobre 1997. Les principaux éléments d'évaluation indiqués dans le mandat étaient les suivants : degré de réussite de l'initiative pour ce qui est d'aider les Premières Nations à combler leurs besoins en logement; retombées de l'initiative; obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées; leçons apprises; façons de mettre les leçons apprises à contribution dans la mise en oeuvre de la nouvelle politique de logement sur les réserves. On trouvera une copie du mandat à l'appendice 1.

Portée

L'évaluation a été réalisée dans les cinq collectivités des Premières Nations qui ont réalisé un projet-pilote dans le cadre de l'initiative. Les projets-pilotes ont été soumis à un examen afin de déterminer de quelle façon ils ont été mis en oeuvre dans chacune des collectivités, notamment en ce qui concerne la gestion des projets et les mécanismes de production de rapports et d'obligation redditionnelle à l'égard des collectivités et du Ministère. Les évaluateurs ont examiné notamment les coûts de construction des maisons dans chaque collectivité de même que les sources de financement des coûts en sus de la contribution de 50 000 $ par maison. Ils ont tenu compte en cela du degré du recours aux ressources locales et des effets sur l'emploi du recours à la main-d'oeuvre locale. Ils ont déterminé si des obstacles s'étaient présentés et, le cas échéant, comment ils avaient été surmontés. L'évaluation n'a pas porté sur la politique de logement sur les réserves du MAINC, pas plus que sur les politiques ou programmes de logement des Premières Nations.

Approche et méthodologie

Cette évaluation est le fruit d'un effort de collaboration. La Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI) a géré l'évaluation et travaillé de concert avec une société d'experts-conseils pour recueillir l'information et les éléments de preuve requis concernant les questions visées par l'évaluation. Les évaluateurs ont fait des visites sur les lieux des cinq projets-pilotes, et ils ont interviewé, au téléphone et/ou en personne, des fonctionnaires des bureaux régionaux et de l'Administration centrale. Les collectivités des Premières Nations et les fonctionnaires du Ministère ont fourni une excellente collaboration dans le cadre de l'évaluation.

Les évaluateurs se sont fondés sur les trois principales catégories de preuves suivantes pour l'évaluation.

Études de cas. Les évaluateurs ont fait des visites dans les cinq collectivités. Chaque visite, d'une durée de deux ou trois jours, visait à recueillir des renseignements détaillés sur les éléments d'évaluation tels que perçus par la collectivité concernée. Durant ces visites, ils ont interviewé des représentants politiques et des fonctionnaires des Premières Nations, et aussi dans certains cas des travailleurs de la construction et des entrepreneurs. Ils ont recueilli de l'information sur les maisons construites, sur les méthodes de construction, sur l'efficacité par rapport au coût des projets-pilotes et sur les retombées de l'initiative. Les évaluateurs se sont en outre livrés lors des visites à des observations sur les maisons, et ils ont eu des discussions avec les propriétaires ou les locataires. Ils ont rédigé un rapport d'étude de cas sur chacune des cinq collectivités, et ils ont soumis leurs rapports aux Premières Nations et aux bureaux régionaux pour qu'ils confirment la validité du contenu.

Entrevues avec des fonctionnaires du MAINC. Les évaluateurs ont eu des entrevues en personne avec des fonctionnaires du MAINC à l'Administration centrale, et des entrevues téléphoniques avec des fonctionnaires régionaux. Ces entrevues leur ont permis d'avoir un aperçu de la gestion des projets au niveau du Ministère.

Examen de dossiers. Les évaluateurs ont examiné les dossiers principaux concernant chacun des projets-pilotes et l'administration générale de l'initiative afin de recueillir de l'information et de se préparer aux entrevues avec les fonctionnaires du Ministère et des Premières Nations. L'évaluation n'a pas nécessité la consultation de dossiers des Premières Nations.

Partie 3 - Constatations découlant de l'évaluation

La présentation des constatations découlant de l'évaluation se fait en deux parties. La première contient une description et une analyse des résultats de chaque projet-pilote. Elle met en évidence le caractère varié des résultats obtenus par les différentes Premières Nations. Dans la deuxième partie, les constatations découlant de l'évaluation sont examinées en relation avec les éléments et questions d'évaluation.

Partie I : Résultats des projets-pilotes

Les différents projets-pilotes présentaient des caractéristiques différentes et ont débouché sur des résultats variés. Ces variations peuvent être attribuées à la situation particulière de chaque Première nation participante, aux approches que les Premières Nations ont élaborées et aux solutions créatives que certaines d'entre elles ont trouvées.

Big Trout Lake

La Première Nation de Big Trout Lake est une collectivité isolée située à environ 440 kilomètres au nord-est de Sioux Lookout, en Ontario. En mai 1995, la collectivité comptait 880 résidents. Aucune route permanente toutes saisons ne mène à cette collectivité. Il est cependant possible d'y accéder par voie aérienne à longueur d'année et au moyen d'une route praticable habituellement de janvier à avril.

La majorité des maisons de Big Trout Lake sont vieilles et ont besoin de rénovations importantes. Il y a une pénurie de logements dans la collectivité. Il était prévu que la construction de cinq nouvelles maisons contribuerait à réduire la pénurie et serait bénéfique pour l'économie parce qu'elle stimulerait l'industrie forestière locale. Le lieu choisi pour construire les nouvelles maisons était à une certaine distance de la collectivité et n'était pas desservi par les services d'infrastructure.

Dans sa proposition de projet, la Première Nation de Big Trout Lake avait prévu construire cinq maisons de bois rond au coût unitaire de 63 700 $. Toutes les maisons devaient être construites avec un maximum de matériaux locaux, en faisant appel à une main-d'oeuvre locale. Sur le plan du design, la technique traditionnelle de construction en rondins était combinée à l'utilisation de systèmes intégrés de chauffage et d'alimentation en eau et à l'utilisation de produits isolants à grande efficacité. Conçues pour de petites familles, les maisons devaient avoir une surface habitable totale de 784 pieds carrés. Il était prévu qu'elles resteraient la propriété de la collectivité. Cependant, les futurs locataires devraient participer activement à la construction de leur maison et prendre part à au moins une activité de construction. La participation des locataires permettrait d'améliorer leur sensibilisation aux efforts requis pour construire et

entretenir correctement une maison. En outre, il était prévu d'embaucher dans le cadre du projet des jeunes de la collectivité et des bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui leur permettrait d'acquérir des habiletés pratiques. Le conseil de bande a reçu du *Sioux Lookout Area Aboriginal Management Board* (SLAAMB) une contribution de 68 500 $ au titre de l'embauche de bénéficiaires de l'aide sociale et de la formation des travailleurs affectés à la construction des maisons de bois rond.

Le chef et le conseil assumaient la responsabilité générale du projet, le gestionnaire du logement pour la collectivité les secondant à titre de coordonnateur de projet. Ils ont retenu les services d'une société d'ingénierie pour l'élaboration d'un plan adéquat pour les maisons de bois rond. Les employés recrutés localement ont bénéficié d'un programme de formation officiel qui incluait une semaine d'enseignement en classe.

Dans le cadre de la Nouvelle initiative de logement, Big Trout Lake a construit quatre maisons de bois rond et une maison édifiée suivant les méthodes conventionnelles de construction. La Première Nation a estimé le coût définitif de chaque maison de bois rond à 105 000 $. Le coût de ces maisons a dépassé les prévisions de 41 300 $ parce que les estimations initiales ne tenaient pas compte de tous les coûts, notamment de ceux des travaux d'infrastructure et du transport aérien de certains matériaux de construction. Le coût de construction d'une maison à ossature de colombages comparable, à Big Trout Lake, se situe entre 80 000 et 90 000 $.

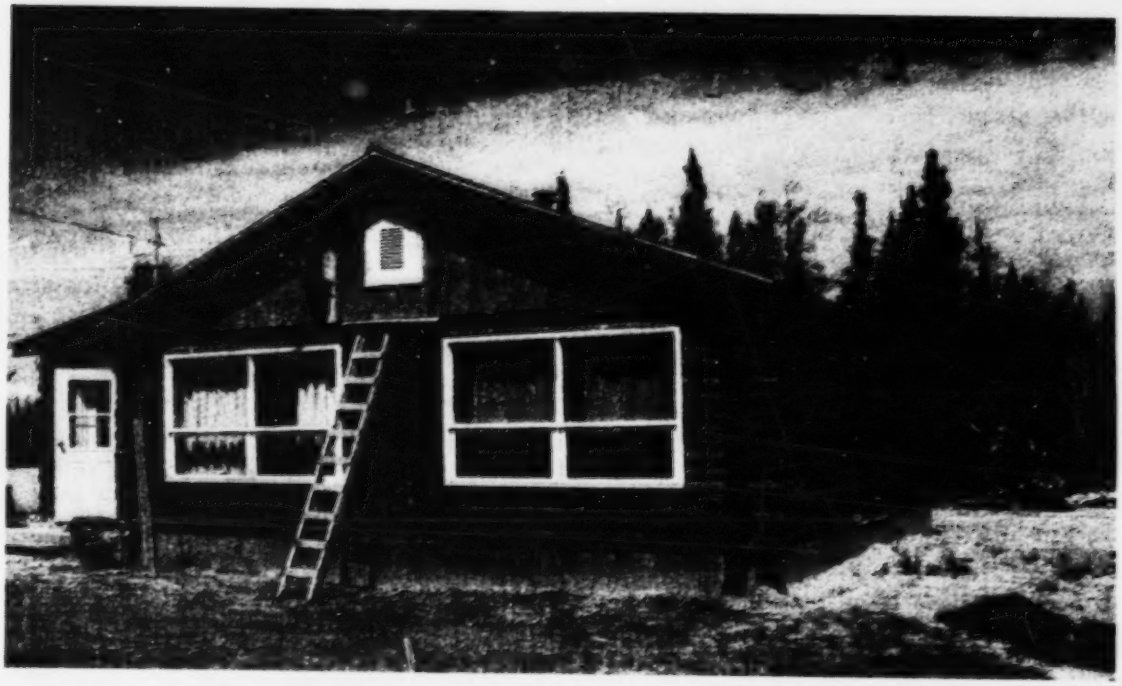

Figure 1 : Les quatre maisons de bois rond construites à Big Trout Lake présentent une combinaison de rondins verticaux et de rondins horizontaux.

Tous les travailleurs, à l'exception de la personne chargée de la formation sur la construction en rondins, étaient des membres de la bande de Big Trout Lake, et la majorité d'entre eux étaient des bénéficiaires de l'aide sociale.

Plusieurs problèmes se sont posés durant la construction. Le projet n'a pas débuté à la date prévue, et il a été impossible d'utiliser les routes praticables l'hiver. On a utilisé des rondins locaux, mais ils n'étaient pas de la bonne taille, la Première Nation n'ayant pu se procurer que des rondins dont le diamètre était de 30 % à 50 % inférieur à ce qui avait été prévu à l'origine. L'utilisation de rondins plus petits a entraîné un surcroît de travail considérable, tout en réduisant la valeur isolante des rondins à moins de la moitié de la valeur minimale requise par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL).

De ce fait, il a fallu ajouter des murs intérieurs isolés à ossature de colombages, derrière les murs extérieurs en rondins, afin de satisfaire aux normes d'isolation de la SCHL, ce qui a contribué à accroître encore plus le coût des maisons.

Ce projet n'a pas fait la preuve que la construction de maisons de bois rond est une solution commode et économique pour combler les besoins en logement dans la collectivité de Big Trout Lake. Le projet-pilote a réussi en ce qu'il a permis de construire quatre des cinq maisons conformément aux critères établis aux fins de l'initiative, quoique à un coût plus élevé que prévu. Cependant, un certain nombre de difficultés techniques, attribuables surtout au manque de rondins adéquats, n'ont pu être entièrement surmontées et ont contribué à faire grimper les coûts de construction à un niveau non rentable.

Kitigan Zibi Anishinabeg

Kitigan Zibi Anishinabeg est située près de Maniwaki, au Québec, à environ 140 kilomètres au nord d'Ottawa. En juin 1995, la bande comptait 2 135 membres inscrits, et 1 300 personnes vivaient sur la réserve. On trouve là environ 450 maisons, la majorité construites dans les 20 dernières années. Les propriétaires des maisons ont des certificats de propriété, et aucune des maisons n'appartient à la collectivité.

À l'époque où l'initiative a été mise en oeuvre, un certain nombre de membres étaient en train de se réinstaller dans la réserve, de sorte que la Nouvelle initiative de logement a été perçue comme un moyen de combler partiellement une pénurie de logements. On a également vu dans l'initiative un instrument pour promouvoir la création d'emplois, les techniques de construction innovatrices et le développement économique. Le conseil de bande a soumis une proposition prévoyant la construction de cinq maisons au moyen de rondins locaux, avec le recours à une main-d'oeuvre locale pour une partie du travail. La proposition incluait également des plans concernant un programme de formation officielle sur la construction de maisons de bois rond.

Le conseil de bande n'a pas conçu le projet-pilote innovateur comme une initiative de construction de logements à coût modique, estimant à 89 000 $ le coût moyen d'achèvement d'une maison de bois rond. Comme la contribution du MAINC s'établissait à 50 000 $ par maison, les propriétaires ont dû combler la différence. La processus de sélection des futurs propriétaires incluait une évaluation de leur capacité de s'acquitter d'obligations hypothécaires. Les propriétaires avaient la possibilité d'emprunter jusqu'à 20 000 $ au Fonds de prêts renouvelables de la Première Nation, et ils pouvaient également apporter une contribution en participant à la construction de leur maison. Une autre option consistait à réduire la taille de la maison. En outre, la collectivité a fourni à chaque propriétaire de maison 70 gros rondins de première qualité, d'une valeur estimative de 10 000 $.

Le conseil de bande a décidé que les maisons seraient de style scandinave. Celui-ci est caractérisé par une bonne isolation, la solidité de construction et une finition attrayante tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. Les futurs propriétaires assuraient eux-mêmes la gestion du projet et étaient responsables de la construction de leur maison. Le conseil de bande avait préparé des contrats que les propriétaires ont pu utiliser dans leurs rapports avec les entrepreneurs et les sous-traitants. Afin que la construction des cinq maisons puisse s'achever dans un délai relativement court, il a retenu les services de trois entrepreneurs non autochtones en construction de maisons de bois rond pour la construction de trois des cinq maisons. Un entrepreneur autochtone en construction de maisons de bois rond a construit les deux autres maisons.

Figure 2 : Cinq maisons de bois rond de style scandinave ont été construites à Kitigan Zibi. Les propriétaires des maisons ont décidé du design général et de l'aménagement de leur maison.

L'initiative a permis à la Première Nation de construire cinq maisons de bois rond, à un coût final allant de 70 000 $ à 125 000 $, selon la taille de la maison et la quantité de travail fournie par le propriétaire. On a fait appel à une main-d'oeuvre locale pour les travaux qui n'exigeaient pas de compétences spécialisées en construction avec des rondins. On a embauché des bénéficiaires de l'aide sociale et des jeunes pour le nettoyage des lieux et pour les travaux de base, ce qui a contribué à réduire les coûts de construction. On a renoncé à offrir le programme de formation officielle que prévoyait la proposition en raison des délais serrés pour l'achèvement de la construction. On a délivré des certificats de propriété aux propriétaires des maisons une fois la construction terminée et après que les employés du conseil de bande aient procédé aux inspections techniques.

Le projet-pilote de Kitigan Zibi Anishinabeg a donné lieu à peu de problèmes pendant la construction. La réussite du projet peut être attribuée en grande partie à une bonne planification ainsi qu'à la coordination et à la gestion assurées par le conseil de bande. En outre, le projet a eu des retombées supplémentaires. Par exemple, l'entrepreneur autochtone en construction de maisons de bois rond qui a construit deux des maisons s'est acquis une bonne réputation tant dans la réserve qu'à l'extérieur de celle-ci. Depuis, il a construit une autre maison en bois rond dans la réserve, et il en construit deux autres à l'extérieur de la réserve. En outre, deux des bénéficiaires de l'aide sociale qui ont participé au projet sont maintenant des travailleurs saisonniers dans l'industrie de la construction résidentielle, l'un d'eux travaillant avec l'entrepreneur autochtone de la collectivité. Cependant, on ne sait pas avec certitude s'il y a suffisamment de ressources en bois d'oeuvre sur la réserve pour réduire de façon notable la pénurie de logements dans la collectivité.

Sandy Lake

La Première Nation de Sandy Lake est située à environ 227 kilomètres au nord-est de Red Lake, dans le Nord-ouest de l'Ontario. En mars 1995, elle comptait au total 1 457 membres inscrits sur la réserve. Beaucoup de maisons à Sandy Lake auraient besoin soit d'être remplacées, soit d'être rénovées en profondeur, ce qui dans ce dernier cas peut coûter aussi cher que de construire une nouvelle maison. À l'époque où l'initiative a été réalisée, seulement 60 des 442 unités de logement sur la réserve étaient dans une condition jugée adéquate.

La Première Nation de Sandy Lake avait besoin de nouveaux logements et a constaté que l'adoption de nouvelles approches en matière de logement s'imposait. Le conseil de bande voulait construire des maisons supplémentaires pour combler la pénurie de logements dans la collectivité et créer des emplois pour la population locale. Sandy Lake a donc soumis une proposition dans le cadre de la Nouvelle initiative de logement en vue de la construction de cinq maisons de deux chambres en rondins, avec de la main-d'oeuvre et du bois d'oeuvre locaux. Le coût d'une maison était estimé à 50 000 $. Les gens de Sandy Lake croyaient qu'il serait possible de construire les maisons à ce coût parce que l'essentiel des matériaux était disponible sur place et que, comme la construction est une activité à haute intensité de main-d'oeuvre, le reste des coûts serait formé pour l'essentiel de la rémunération versée aux travailleurs locaux.

On prévoyait faire couper et équarrir les rondins par des travailleurs des environs, à la scierie locale, qui était exploitée et administrée par la Société de développement de Sandy Lake.

Figure 3 : On a construit à Sandy Lake cinq maisons avec des rondins usinés. Seul l'extérieur de la maison a l'apparence de rondins.

Le conseil de bande de Sandy Lake avait l'habitude de gérer ses projets de construction, et il a géré le projet-pilote découlant de la Nouvelle initiative conformément à ses politiques et pratiques existantes en matière de logement. Il prévoyait que les maisons seraient la propriété de la bande et qu'elles seraient attribuées suivant les mêmes règles que pour les autres nouveaux logements. Le conseil de bande a assuré l'administration du projet en reconnaissant que l'utilisation de rondins pourrait causer des difficultés particulières sur le plan de la construction. Le conseil de bande a désigné un gestionnaire de projet ayant 20 ans d'expérience en construction résidentielle, et il a embauché un instructeur non autochtone pour former huit membres de la bande à la construction de maisons de bois rond. Les travailleurs étaient auparavant des bénéficiaires de l'aide sociale. Sandy Lake a bénéficié d'un financement de la *Sioux Lookout Area Aboriginal Management Board* (SLAAMB) au titre de la formation et des salaires.

De façon à contrôler les coûts de main-d'oeuvre et de construction, et pour assurer une utilisation maximale des rondins d'épinette auxquels la collectivité avait accès, on a décidé de recourir à un processus modifié d'usinage des rondins pour produire les pièces de bois dont seule la face extérieure ressemble à un rondin. La bande a coupé les rondins et fait appel à des scieries locales pour tailler le dessus et le dessous des rondins de façon qu'ils aient tous la même épaisseur. L'apparence de rondins naturels que présentaient les faces avant et arrière des rondins a assuré l'attrait esthétique des maisons. De plus, le conseil de bande a soumis le projet à un processus de contrôle financier strict. On désirait notamment s'assurer que la productivité et les coûts seraient l'objet d'examens et de rapports chaque semaine.

Au bout du compte, Sandy Lake a construit cinq maisons de bois rond en utilisant des ressources et une main-d'oeuvre locales, dont des bénéficiaires de l'aide sociale, au coût de 55 000 $ par maison, selon les estimations de la bande. Ce coût n'inclut pas les 6 000 $ qu'a coûtés le transport de certains matériaux de construction qui ont dû être acheminés par avion. Le coût total de construction d'une maison de rondins à Sandy Lake se compare favorablement à celui d'une maison à ossature de colombages, dont le coût estimatif se situe entre 70 000 $ et 80 000 $, en excluant l'alimentation en eau, les égouts et l'alimentation électrique.

Pendant la construction des cinq maisons, on a éprouvé certains problèmes techniques liés au procédé de construction avec des rondins. Il s'agissait essentiellement de problèmes de rétrécissement latéral des rondins et de circulation d'air entre les rondins. On a trouvé des solutions acceptables pour régler ces problèmes de façon satisfaisante.

Pour la collectivité de Sandy Lake, les maisons de bois rond constituent une solution rentable et privilégiée parce qu'elles sont de meilleure qualité et devraient durer plus longtemps que les maisons à ossature de colombages. De plus, la construction de maisons de bois rond crée davantage d'emplois pour les membres de la bande dans la collectivité que la construction de maisons à ossature de colombages. Depuis l'achèvement du projet-pilote, la bande a entrepris la construction de 18 maisons de bois rond sur le modèle des cinq premières maisons.

Tsuu T'ina

Cette collectivité est située dans le Sud de l'Alberta. En novembre 1995, on comptait 1 040 habitants et environ 220 maisons dans la réserve. Suivant une politique du conseil de bande de Tsuu T'ina, tous les logements appartiennent à la collectivité. Personne n'est propriétaire à titre individuel d'un logement.

Tsuu T'ina a vu dans la Nouvelle initiative de logement une occasion de montrer qu'il est possible de construire et d'entretenir des logements à faible coût, de parfaire les compétences des membres de la nation et d'utiliser le plus possible les ressources naturelles de la nation. Cependant, le conseil de bande a reconnu que la collectivité n'avait pas l'expérience requise pour construire des maisons de bois rond, ce qui constituait précisément le but de la Nouvelle initiative de logement. Le conseil de bande a soumis une proposition et demandé au MAINC d'approuver l'utilisation de matériaux locaux autres que des rondins. Le Ministère a accepté la proposition ainsi que la demande d'utiliser du sable et du gravier disponibles localement.

Le projet-pilote de Tsuu T'ina s'est réalisé dans une nouvelle subdivision de la réserve que l'on était en train de créer. Le conseil de bande a fixé un budget de 50 000 $ l'unité pour la construction des maisons (excluant le branchement aux réseaux de distribution d'eau, d'égout et d'électricité). Pour respecter ce budget, la nation a décidé de construire cinq bungalows suivant un design à faible coût. On prévoyait que les maisons seraient plus petites que la moyenne des maisons dans la collectivité et n'auraient que des sous-sols partiels. On les construirait au moyen de matériaux préfabriqués, et avec le sable et le gravier de la Première Nation. Cette dernière a essayé de mettre à contribution les compétences de ses membres pour la plus grande partie possible des travaux de construction. Elle a embauché des personnes qui bénéficiaient de l'aide sociale et leur a fourni une formation.

L'initiative a résulté en la construction de cinq bungalows au coût unitaire de 50 000 $ (excluant les coûts d'infrastructure). Le coût total de construction des maisons pour la Première Nation s'est établi à 250 000 $, en sus de la contribution de 250 000 $ fournie par le MAINC. La plus grande partie du travail réalisé dans le cadre du projet a été accomplie par des membres de la nation Tsuu T'ina, jusqu'à 30 travailleurs à temps plein et à temps partiel ayant participé au projet. Les personnes non qualifiées ont travaillé comme assistants dans bon nombre des métiers.

Du point de vue de la nation Tsuu T'ina, la Nouvelle initiative de logement a été rentable parce qu'elle a permis de construire les cinq maisons (abstraction faite des travaux liés aux infrastructures et aux services publics) avec les 250 000 $ fournis par le MAINC. Le coût moyen de construction d'une maison à Tsuu T'ina est d'environ 75 000 $.

Quand on l'examine sous l'angle de la Nouvelle initiative de logement, ce projet-pilote a permis de faire un bon usage de la main-d'oeuvre locale pour la construction. Cependant, les autres ressources locales ont été très peu utilisées. La collectivité a fait la preuve qu'elle pouvait construire des logements à moindre coût en réduisant la superficie des logements et en utilisant des matériaux de construction plus économiques. Cela pourrait cependant se traduire par une augmentation des coûts d'entretien.

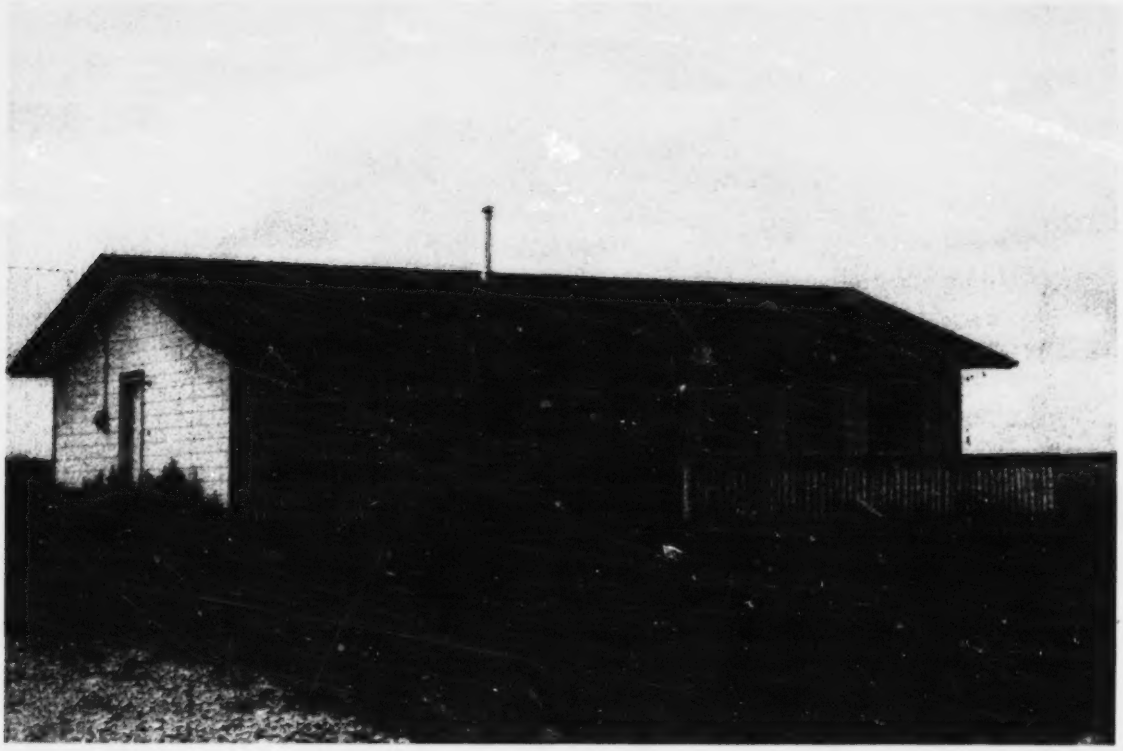

Figure 4 : Une des cinq maisons à ossature de colombages construite à Tsuu T'ina dans le cadre du projet-pilote.

Wasauksing

La Première Nation Wasauksing est située à 64 kilomètres à l'ouest de Huntsville, sur la rive est de la Baie géorgienne, en Ontario. On estime à 400 le nombre de membres qui résident sur la réserve, et on trouve sur cette dernière 55 unités de logement locatives.

Le projet-pilote de Wasauksing visait à construire cinq unités d'habitation en faisant appel à des travailleurs de la Première Nation, y compris des bénéficiaires de l'aide sociale. On prévoyait offrir dans le cadre du projet-pilote un programme de formation en construction de maisons de bois rond. La proposition de Wasauksing portait sur la construction de cinq bungalows de rondins d'une chambre à coucher, avec possibilité d'une deuxième chambre à coucher dans les combles, au coût unitaire de 50 000 $. On achèterait les rondins d'une autre Première Nation, et tout le travail serait accompli par des travailleurs recrutés localement.

On a confié la gestion du projet-pilote à la *Wasauksing Lands Incorporated* (WLI), société administrée par l'ancienne chef de bande et deux membres de sa famille. La WLI a touché la totalité de la contribution de 250 000 $ fournie par le MAINC, puis a sous-traité l'ensemble du projet à une personne. Cette dernière n'avait pas l'expérience des projets d'envergure, mais elle avait suivi un cours sur la construction de maisons de bois rond. Un certain nombre de problèmes n'ont pas tardé à se manifester, et on a pris peu de mesures concrètes pour remédier à la situation après qu'il est devenu évident que le projet était gravement menacé.

En avril 1996, plus de 230 000 $ avaient été dépensés. Une seule maison s'élevait sur ses fondations, et on en était à la construction de la charpente. Les fondations d'une autre maison étaient terminées. On avait commencé à construire les murs extérieurs de deux autres maisons de bois rond, mais la construction de la cinquième maison n'avait pas débuté.

En mars 1997, la nation Wasauksing a demandé au Ministère des fonds supplémentaires pour compléter les maisons en cours de construction. À ce moment, la construction de ces deux maisons n'était achevée qu'à 70 %, et la nation demandait que la subvention de 50 000 $ pour chacune des trois maisons non construites soit annulée, sans qu'elle soit tenue de la rembourser. Le Ministère a accepté de fournir 70 000 $ de plus à la nation Wasauksing pour achever la construction des deux maisons, mais il a refusé de radier les contributions versées au titre des deux autres maisons de bois rond. Au reçu des fonds supplémentaires du MAINC, le nouveau conseil de bande a réussi à faire terminer la construction des deux maisons de bois rond partiellement achevées. Le coût final des deux maisons a été estimé à plus de 500 000 $.

La Nouvelle initiative de logement a débouché sur la construction de deux maisons de bois rond qui sont la propriété des résidents plutôt que de la bande. La mauvaise gestion financière et une piètre gérance de la construction sont les deux principales raisons pour lesquelles on a achevé seulement deux maisons et entrepris la construction de deux autres maisons sans jamais les achever. La construction de la cinquième maison n'a jamais débuté. Plutôt que d'utiliser des matériaux de construction locaux dans le cadre de ce projet-pilote, on a acheté des rondins à l'extérieur de la province, et non auprès d'une autre Première Nation comme le laissait entendre

la proposition. De plus, on a recouru que dans une mesure très limitée à la main-d'oeuvre locale. Le programme de formation en construction de maisons de bois rond prévu à l'origine n'a été offert à aucun des membres de la Première Nation qui ont participé à la construction.

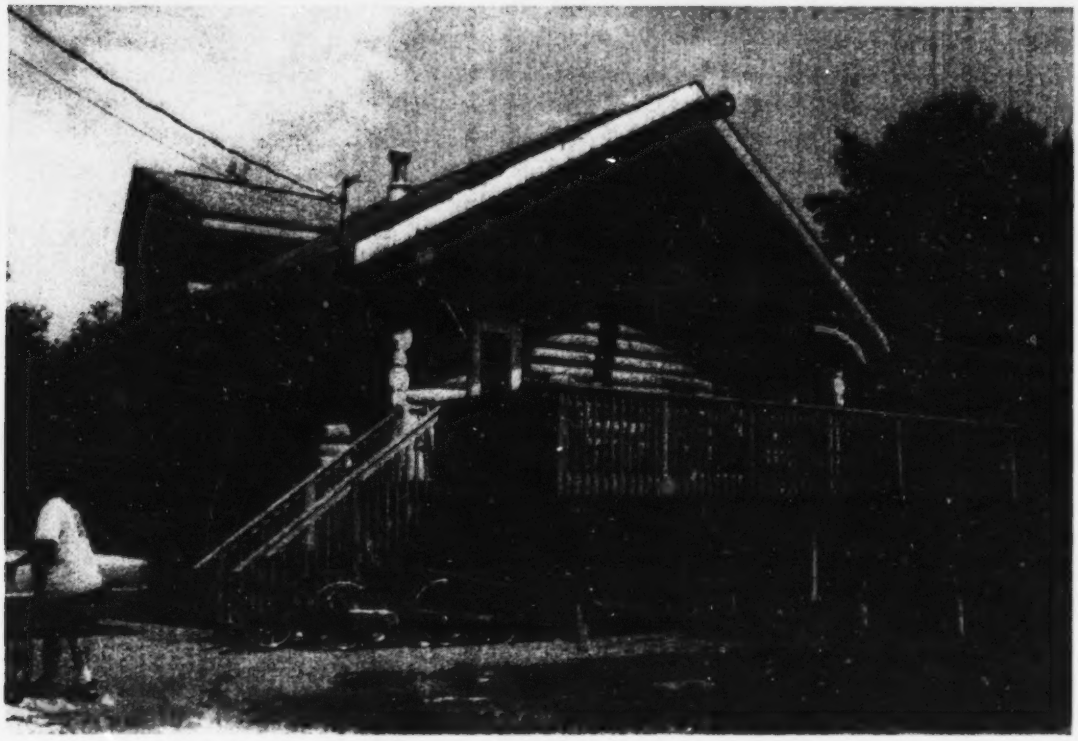

Figure 5 : Une des deux maisons de bois rond de style scandinave qui ont été construites à Wasauksing.

Le projet-pilote de Wasauksing, empêtré dans des problèmes de gestion financière et de gestion de projet, a été un échec. Il présentait des lacunes importantes. Par exemple, le calendrier était irréaliste, la gestion du projet inadéquate, et les mesures de contrôle financier et autres à l'égard de l'entrepreneur étaient insuffisantes. La Première Nation Wasauksing éprouvait des problèmes de gestion financière depuis 1993. Pour cette raison, les fonctionnaires du district ont travaillé avec la Première Nation à l'élaboration d'un plan de gestion corrective qui incluait la désignation d'un tiers gestionnaire.

Partie II : Éléments d'évaluation

Cette partie du rapport porte sur les constatations découlant de l'évaluation en ce qui concerne les éléments et questions à évaluer.

Succès de l'initiative pour ce qui est de combler les besoins en logement

L'objet premier de la Nouvelle initiative de logement était de montrer qu'un recours accru à la main-d'oeuvre et aux matériaux locaux peut contribuer à atténuer les pénuries de logements sur les réserves. Chaque collectivité participante devait construire cinq maisons en utilisant des matériaux locaux et en faisant appel à une main-d'oeuvre recrutée localement, y compris à des bénéficiaires de l'aide sociale. Les maisons devaient être conformes aux normes du Code national du bâtiment. L'évaluation du degré de réussite s'est faite en fonction des principaux critères suivants : nombre de maisons construites, degré d'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locale, caractère adéquat des maisons et rentabilité des maisons construites.

La majorité des collectivités se sont conformées aux critères de l'initiative dans le cadre de leur projet-pilote.

Les projets-pilotes ont montré que les ressources locales, quand elles sont disponibles et que leur qualité est adéquate et leur quantité suffisante, peuvent apporter une contribution positive au programme de logement d'une Première Nation. Trois des cinq Premières Nations ont utilisé des rondins récoltés sur leurs propres terres pour construire les maisons. Une quatrième Première Nation a importé des rondins d'une autre province.

L'initiative a permis de fournir des logements dont on avait bien besoin dans chacune des cinq collectivités participantes. Au total, 22 des 25 nouvelles maisons prévues dans les propositions ont été construites et offertes à des familles et des individus, dont certains n'auraient pu obtenir un logement autrement ou l'auraient obtenu plus tard.

De même, le recours à une main-d'oeuvre locale et la formation offerte aux travailleurs non qualifiés peuvent avoir des retombées positives pour les collectivités des Premières Nations. La mesure dans laquelle on a fait appel à la main-d'oeuvre locale pour la construction des maisons a varié selon les collectivités. Trois d'entre elles ont fait une large utilisation de la main-d'oeuvre locale, y compris de bénéficiaires de l'aide sociale. Les deux autres ont peu fait appel à la main-d'oeuvre locale. Dans un des projets-pilotes, on a offert un programme de formation officielle et une formation en cours d'emploi. Dans les autres projets, l'importance de la formation offerte en cours d'emploi a varié. Le tableau 1 donne un aperçu des résultats associés à cet indicateur.

Tableau 1 - Indicateurs de réussite

Première Nation	Nombre de maisons construites	Genre de matériaux locaux utilisés	Proportion de main-d'oeuvre locale
Big Trout Lake	5	Rondins	Importante
Kitigan Zibi Anishinabeg	5	Rondins	Modérée
Sandy Lake	5	Rondins	Importante
Tsuu T'ina	5	Sable et gravier	Importante
Wasauksing	2	Aucun	Minime

Trois collectivités ont construit des maisons considérées comme rentables. Il faudrait évaluer la rentabilité des maisons construites à long terme.

Dans l'évaluation, on a tenu compte des coûts prévus et des coûts réels estimatifs des maisons, en faisant abstraction des coûts liés aux routes et à des éléments comme les installations de distribution d'eau et d'égout. L'évaluation n'a pas permis de recueillir des renseignements détaillés sur les coûts exacts, mais l'on dispose d'estimations des coûts pour chacune des cinq collectivités. Ces estimations sont présentées au tableau 2.

Tableau 2 - Coûts prévus et réels

Première Nation	Coût prévu par maison	Coût réel par maison	Considéré comme rentable
Big Trout Lake	64 000 $	105 000 $	Non
Kitigan Zibi Anishinabeg	89 000 $	70 000 $-125 000 $	Oui
Sandy Lake	55 000 $	70 000 $ - 80 000 $	Oui
Tsuu T'ina	50 000 $	50 000 $+	Oui
Wasauksing	50 000 $	250 000 $+	Non

Des rapports d'inspection basée sur le Code du bâtiment ont été préparés concernant tous les projets-pilotes. Dans quatre des cinq collectivités, les maisons construites étaient généralement de qualité satisfaisante malgré les problèmes techniques qui se sont posés. Dans une collectivité, les maisons construites étaient de qualité supérieure. Dans trois cas sur cinq, la Première Nation a jugé que le projet-pilote avait été rentable. Dans le cadre des deux projets de construction de

maisons de bois rond, la rentabilité a été fonction dans une large mesure de l'emplacement de la Première Nation, de l'accès à des ressources locales et de la disponibilité à l'échelon local de travailleurs et de spécialistes tels que des entrepreneurs en construction de maisons de bois rond. Dans l'autre cas, on a déterminé la rentabilité en comparant les coûts de construction aux coûts actuels des logements dans la collectivité.

En ce qui a trait aux coûts des projets-pilotes, les évaluateurs ont relevé des variations marquées entre les collectivités participantes de même qu'entre les coûts prévus et les coûts réels. Ces variations sont attribuables en partie à des différences d'interprétation entre les collectivités quant à l'objectif de l'initiative au regard des coûts, différences qui ont débouché sur des variations dans les approches adoptées par les collectivités. Certaines d'entre elles croyaient, en se fondant sur les exigences du programme, qu'elles devaient construire les maisons en recourant aux ressources et à la main-d'oeuvre locales, à un coût total unitaire de 50 000 $. Cependant, dans au moins un autre cas, la collectivité pensait que la somme de 50 000 $ correspondait à la contribution maximale du MAINC. Cette collectivité a exigé des futurs propriétaires des maisons qu'ils complètent la somme de 50 000 $ en contractant un prêt hypothécaire résidentiel. En conséquence, le coût unitaire des maisons a varié entre 70 000 $ et 125 000 $.

Dans tous les cas, il faudra mesurer la rentabilité réelle à long terme des maisons construites dans le cadre de l'initiative. On ne connaît pas pour l'instant les coûts d'entretien des maisons. Il faudrait mesurer le niveau des dépenses d'entretien pour une période de 20 à 30 ans afin de déterminer la rentabilité des maisons construites dans le cadre du projet-pilote. Une maison moins coûteuse à construire au départ ne sera pas rentable si les coûts d'entretien sont excessivement élevés ou si elle n'est plus habitable après 20 ans. Par contre, une maison qui aura coûté plus cher au départ à construire pourra être entretenue à moindre coût et être encore en bon état après 20 ans, auquel cas on pourra considérer qu'elle est rentable.

Retombées de l'initiative

L'initiative devait avoir des retombées positives sur les collectivités participantes en contribuant à la recherche de solutions aux besoins en logement, en offrant une formation et en créant des emplois de courte et de longue durées pour les membres des collectivités. En outre, l'initiative a eu d'autres répercussions, tant positives que négatives.

L'initiative a été fructueuse pour ce qui est d'aider deux Premières Nations à trouver un moyen de combler une partie de leurs besoins en logement.

Deux des cinq collectivités souscrivent au principe qui sous-tend l'initiative et selon lequel l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales peut, dans de bonnes conditions, contribuer utilement à combler les besoins en logement de la Première Nation. Cependant, d'autres facteurs ont joué un rôle important dans ces collectivités.

Au nombre de ces facteurs figuraient une politique de logement communautaire bien articulée, une saine gestion du projet, la participation des propriétaires au processus, notamment sous l'aspect de la responsabilité financière, et le fait de payer pour bénéficier d'une expertise externe.

Les techniques et pratiques élaborées dans le cadre du projet-pilote continuent d'être utilisées pour la construction d'autres maisons dans les collectivités. Dans une de celles-ci, la bande construit 18 maisons de bois rond supplémentaires du même genre, plus spacieuses toutefois que celles construites dans le cadre du projet-pilote. Dans une deuxième collectivité, on a construit deux autres maisons de bois rond après la fin du projet-pilote. Ces deux collectivités sont moins dépendantes des matériaux de construction provenant de l'extérieur de la réserve parce que, du moins à court terme, la quantité de rondins disponibles sur la réserve est suffisante pour la construction des maisons. Le critère ultime de détermination des retombées à long terme de l'initiative dans le cas de ces deux collectivités est la durabilité des ressources requises pour poursuivre la construction de maisons de bois rond dans un avenir prévisible. Le tableau 3 indique la mesure dans laquelle cette retombée escomptée s'est concrétisée dans les collectivités.

Tableau 3 - Retombées liées au programme de logement, à la formation et à l'emploi

Première Nation	Retombées sur le programme de logement	Formation : officielle et en cours d'emploi	Emplois de courte durée	Emplois de longue durée
Big Trout Lake	Moyennes	1 semaine de formation en classe et 25 semaines de formation en cours d'emploi	On a fait appel à des bénéficiaires de l'aide sociale et des jeunes	Aucun
Kitigan Zibi Anishinabeg	Élevées	Il a fallu annuler un programme de formation officielle du fait de contraintes de temps	On a fait appel à un entrepreneur local et à certains travailleurs qualifiés et bénéficiaires de l'aide sociale recrutés localement	Développement d'une entreprise locale
Sandy Lake	Élevées	Aucune formation officielle n'a été fournie	On a fait appel à des travailleurs et des bénéficiaires de l'aide sociale recrutés localement	Emplois saisonniers
Tsuu T'ina	Moyennes	Aucune formation officielle n'a été fournie	30 travailleurs à temps plein et à temps partiel ont été recrutés en tant qu'assistants dans l'ensemble des métiers	Aucun
Wasauksing	Faibles	Impossible à évaluer	Impossible à évaluer	Aucun

L'initiative a créé des possibilités de formation et d'emploi à court terme pour toutes les collectivités, et elle a aussi débouché sur la création de certains emplois à long terme pour une partie des travailleurs qui ont participé au projet-pilote.

Les cinq Premières Nations ont fait appel à la main-d'oeuvre locale, certaines recrutant notamment des bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, le taux de participation a varié selon les collectivités. Certaines collectivités ont recouru presque exclusivement à la main-d'oeuvre locale, tandis que les autres n'y ont fait appel que de façon minime. Dans toutes les collectivités, on a offert plus souvent de la formation en cours d'emploi que de la formation officielle. Le tableau 3 donne un aperçu des retombées en matière de formation et d'emploi.

Afin de permettre aux travailleurs locaux de participer à la construction des maisons, toutes les collectivités ont offert une certaine formation en cours d'emploi. La majorité des Premières Nations n'ont pas mis sur pied de programme de formation officielle en construction de maisons de bois rond. Du fait des délais serrés dans lesquels certains des projets-pilotes ont été réalisés, on n'avait pas suffisamment de temps pour former les travailleurs non qualifiés. De même, certaines collectivités n'avaient pas les moyens d'offrir une formation officielle à leurs travailleurs non qualifiés. Une formation officielle dispensée par des spécialistes des maisons de bois rond aurait pu réduire le nombre de problèmes techniques qui se sont posés tout en facilitant la résolution de tels problèmes. Cependant, comme les projets-pilotes mettaient l'accent sur la construction de maisons de bois rond, une partie de la formation offerte pourra se révéler inutile si l'on construit des maisons à ossature de colombages.

Des emplois de courte durée ont été créés durant la construction. L'initiative a également eu certains effets sur les emplois de longue durée aux endroits où on a construit des maisons supplémentaires. Dans ces cas-là, les travailleurs ont pu mettre à profit les compétences acquises dans le cadre des projets-pilotes. Il est possible que ces compétences ne puissent facilement être transposées dans d'autres types d'activités de construction étant donné que la construction de maisons de bois rond fait appel à des techniques spécialisées. La figure 6 montre l'une des techniques que deux collectivités ont employées. Un des entrepreneurs locaux qui a participé à un projet-pilote en a également retiré des avantages. Il s'est acquis une bonne réputation tant sur la réserve qu'à l'extérieur de celle-ci. Depuis, il a construit une maison sur la réserve, et il en construit présentement deux autres à l'extérieur de la réserve. De plus, il a embauché l'un des bénéficiaires de l'aide sociale qui a participé au projet. Le fait que cet entrepreneur a réussi à établir sa réputation à l'extérieur de la réserve fait en outre ressortir l'incidence du degré de qualité des maisons construites dans le contexte de ce projet-pilote particulier. Dans une autre collectivité, l'initiative a eu certaines retombées limitées sur la création d'emplois à long terme. La quantité et la durée du travail saisonnier offert aux membres de la bande se sont accrues parce que la construction de maisons de bois rond demande plus de travail que celle des maisons conventionnelles à ossature de colombages.

L'initiative a eu certaines retombées inattendues, tant positives que négatives.

Beaucoup de problèmes se sont présentés dans le cadre du processus, mais les projets-pilotes ont procuré un sentiment de fierté et de réussite aux collectivités ainsi qu'aux propriétaires et aux locataires de maisons dont les projets ont été couronnés de succès. Le fait que l'on a réussi à surmonter les problèmes d'ordre technique a procuré un sentiment de réussite. Les propriétaires et les locataires des maisons de bois rond sont heureux des résultats, et beaucoup d'entre eux préfèrent l'apparence d'une maison de rondins à celle d'une maison ordinaire et aiment vivre dans une telle maison.

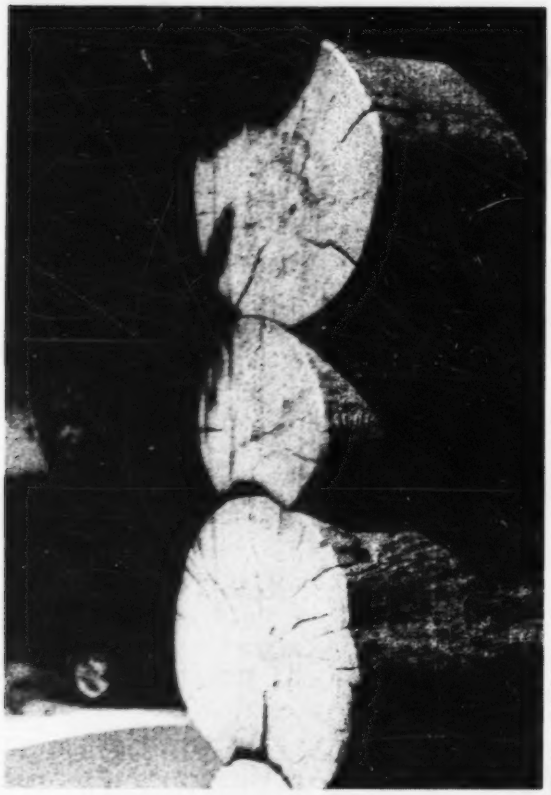

Figure 6:

Deux Premières Nations ont opté pour des maisons de bois rond de style scandinave, tandis que deux autres ont adapté les techniques de construction avec rondins en fonction de la taille réduite des arbres disponibles sur leur réserve (voir la figure 7).

La technique scandinave exige du constructeur qu'il rainure et sculpte individuellement chaque rondin, sur la longueur, afin d'édifier une structure étanche à l'air et attrayante sur le plan esthétique.

Ce type de construction fait appel aux compétences et connaissances d'artisans chevronnés qui doivent posséder une expérience pratique et avoir reçu une formation pour que leur travail soit couronné de succès.

Une collectivité a éprouvé de graves problèmes dans la réalisation de son projet-pilote et n'a pas réussi à le mener à terme. Le Ministère a dû fournir des fonds supplémentaires à la collectivité pour qu'elle puisse achever la construction de deux maisons. On a renoncé à construire les trois autres maisons que prévoyait le projet-pilote. Ce dernier a empiré la grave situation financière dans laquelle la bande se trouvait à l'époque du projet-pilote.

De plus, ce projet-pilote a causé des privations aux futurs occupants des maisons de bois rond. La construction des deux maisons qui ont été achevées a été très longue et a été caractérisée par des retards importants et des problèmes qui se sont révélés difficiles à résoudre. Pendant cettepériode, les propriétaires des maisons n'ont eu d'autre choix que de vivre dans des maisons inachevées. Cela a créé des conditions de vie difficiles et dangereuses pour les personnes concernées. Trois autres familles n'ont jamais obtenu la nouvelle maison qu'elles attendaient parce que la construction n'a jamais été menée à terme.

Obstacles qui se sont présentés et solutions trouvées

Les critères des projets relatifs à l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales ont causé certaines difficultés qu'il a fallu résoudre pendant la réalisation des projets-pilotes. D'autres problèmes se sont également posés.

L'utilisation de rondins pour la construction des maisons a été à l'origine de difficultés liées à l'obtention de ressources adéquates et a causé certains problèmes techniques.

Quatre des cinq collectivités qui ont participé à l'initiative ont entrepris de construire des maisons de bois rond. Le recours aux techniques de construction avec des rondins a causé certains problèmes. Une Première Nation qui n'avait pas accès à des rondins de taille adéquate a utilisé des rondins de moindre diamètre. Une autre a acheté des rondins dans une autre collectivité, ce qui a fait grimper les coûts. Dans ces cas-là, même si l'on disposait de ressources adéquates, de nombreux problèmes techniques se sont posés pendant la construction. Ils étaient surtout attribuables au degré de difficulté inhérent à la construction de maisons de bois rond ainsi qu'à un manque général d'expérience dans ce type de construction. La pièce n° 1 énumère certains des problèmes techniques qui se sont présentés, et la figure 7 montre l'une des solutions auxquelles on a recouru.

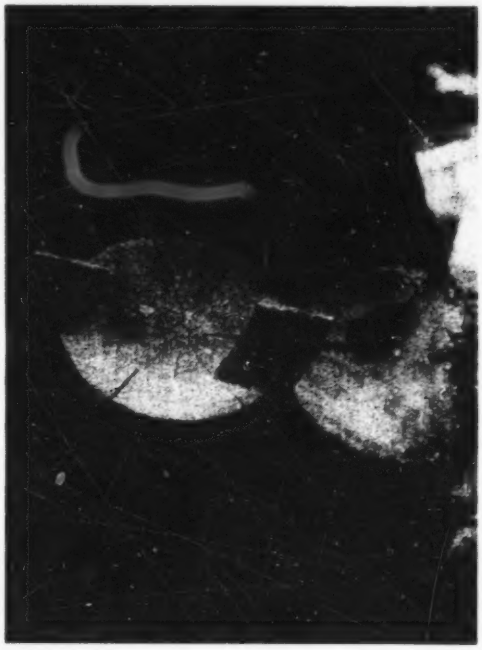

Figure 7:

Grâce à une technique de construction avec rondins adaptée à des rondins plus petits, on obtient des joints étanches en faisant une rainure dans les rondins avec une scie à chaîne et en y insérant une bande de contreplaqué. Une fois les murs de rondins érigés, et après séchage des rondins, on ajoute un calfeutrage, que l'on recouvre ensuite d'un composé de colmatage.

Pièce n° 1

Exemples de problèmes techniques

- rondins tordus et déformés en raison d'une manutention et d'un entreposage inadéquats;
- rétrécissement des pièces de bois autour des ouvertures des portes et des fenêtres;
- l'utilisation de petits rondins a causé des problèmes d'intégrité structurale et d'isolation;
- un mauvais calfeutrage a causé des courants d'air dans les maisons;
- dans les cas où les murs intérieurs ont été cloués aux murs de rondins extérieurs, le tassement de ces derniers a été inégal, ce qui a causé de larges fissures entre les rondins et/ou une déformation ou un endommagement des murs intérieurs;
- des problèmes liés à l'installation des meubles de rangement et des armoires ont ultérieurement causés des dommages.

L'absence de travailleurs spécialisés et qualifiés a rendu plus difficile la résolution des problèmes techniques.

Les ressources locales peuvent être mises à profit pour combler des besoins en logement. Cependant, dans plusieurs des projets-pilotes, des compétences particulières, difficiles à trouver, étaient nécessaires pour garantir une utilisation adéquate et économique des ressources locales disponibles. L'utilisation de ressources locales ne s'est pas traduite automatiquement par une réduction du coût des maisons, et pourrait même l'avoir fait augmenter.

Chacune des cinq Premières Nations comptait des résidents qui étaient disponibles pour travailler dans le cadre de leur projet et qui se conformaient de façon générale aux critères de l'initiative liés à la main-d'oeuvre locale, notamment en ce qui a trait aux bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, toutes les collectivités ont éprouvé à des degrés divers une insuffisance d'expertise locale en construction de maisons de bois rond. De ce fait, les gestionnaires des projets n'étaient pas toujours au courant des problèmes susceptibles de se présenter dans ce type de construction, de sorte qu'ils ne pouvaient pas toujours agir de façon proactive; ils devaient apprendre à mesure que le travail progressait. Deux Premières Nations ont fait venir des entrepreneurs de l'extérieur de la réserve pour qu'ils aident leurs entrepreneurs locaux à construire les cinq maisons dans le délai imparti. Une autre a renoncé à construire des maisons de bois rond lorsqu'elle a soumis son projet, considérant qu'elle ne disposait pas des ressources requises. De plus, une collectivité a fait venir de l'extérieur un instructeur qui a pu fournir des conseils sur la façon de résoudre les problèmes techniques. Dans la majorité des cas cependant, on a fait face aux problèmes techniques à mesure qu'ils se présentaient, et on a fini par trouver des solutions acceptables. En se basant sur les rapports d'inspection, il est difficile d'établir si les maisons sont de qualité adéquate et si elles sont toutes conformes au Code national du bâtiment. De plus, les difficultés techniques ont contribué à court terme à accroître les coûts de construction. Il est probable en outre que ces difficultés se répercuteront à long terme sur les coûts d'entretien.

Dans certains cas, le rôle joué par le MAINC dans l'initiative a été source de problèmes pour les Premières Nations. Il y a eu des retards dans l'approbation des projets, et certaines conditions de l'initiative ont été modifiées au fil du temps, de sorte qu'elles n'étaient pas toujours claires pour les Premières Nations.

Un élément qui a amené les collectivités à critiquer le Ministère est le processus d'approbation des propositions. Les collectivités soutiennent que le Ministère n'a pas énoncé clairement ses exigences et qu'on leur a demandé à plusieurs reprises de fournir des renseignements supplémentaires. Elles affirment que le processus d'approbation a retardé le financement, ce qui a par la suite retardé le début des projets-pilotes, situation qui a causé des difficultés en ce qui concerne le transport ou la disponibilité des matériaux de construction. Le MAINC estime qu'il a examiné les propositions dans un délai raisonnable, mais que certaines d'entre elles ne satisfaisaient pas aux critères établis aux fins de l'initiative. Dans ces cas-là, le MAINC a demandé à la collectivité de fournir des renseignements supplémentaires afin d'améliorer la proposition. Il est possible que le processus de suivi ait retardé l'octroi du financement aux Premières Nations, mais la solution de rechange aurait été de rejeter les propositions au motif qu'elles ne satisfaisaient pas à toutes les exigences. Par exemple, le MAINC a appliqué avec

rigueur l'exigence concernant l'embauche de bénéficiaires de l'aide sociale. Quelques-unes des propositions ne fournissaient pas d'information à ce sujet. Plutôt que de les rejeter, le Ministère les a retournées aux Premières Nations pour qu'elles aient la possibilité de satisfaire aux exigences qui ne l'avaient pas été.

Quand on met à l'essai un nouveau concept, il est plus prudent de veiller à ce que les conditions dans lesquelles se fait la mise à l'essai puissent être modifiées le plus aisément possible. Dans la préparation de projets tels que la Nouvelle initiative de logement, le MAINC doit énoncer clairement les conditions de mise à l'essai du concept. Les collectivités des Premières Nations diffèrent les unes des autres à de nombreux égards. Certains types de programmes de logement conviennent mieux à certaines collectivités qu'aux autres.

Le MAINC et les Premières Nations n'ont pas toujours compris ou interprété de façon uniforme les critères et exigences liés au projet. Certaines collectivités participantes pensaient que le MAINC aurait pu énoncer plus clairement les critères et conditions de l'initiative, et plus particulièrement les conditions financières. Au début de l'initiative, il était entendu que les Premières Nations construiraient des maisons de bois rond au coût unitaire de 50 000 $. Certaines collectivités en ont déduit qu'elles devaient construire les maisons au coût de 50 000 $ chacune, ce qui correspond au montant de la contribution du MAINC. Ces collectivités ont essayé de construire les maisons avec une somme d'argent qui dans tous les cas était considérablement moins élevée que le coût habituel des logements dans ces collectivités. Certaines d'entre elles ont été confrontées à des dépassements de coûts. On a par la suite modifié l'interprétation de ce critère en précisant que le MAINC fournirait une contribution de 50 000 $ au titre de la construction de chaque maison de rondins. En outre, l'évaluation a permis de constater que les collectivités visitées comprenaient mal les autres critères auxquels elles devaient satisfaire. Par exemple, il était tout à fait clair pour certaines d'entre elles que l'utilisation de rondins était une condition à respecter pour obtenir le financement étant donné que l'un des buts de l'initiative était de vérifier la possibilité de construire des maisons de bois rond à faible coût en utilisant des rondins locaux. Dans un projet, on a renoncé à appliquer l'exigence relative aux rondins, ce qui a facilité la participation de la collectivité à l'initiative, sans que cela débouche toutefois sur un projet très innovateur.

Leçons apprises

Il est possible de tirer des leçons des projets-pilotes et de l'initiative en général. Plus précisément, des leçons ont été apprises concernant l'efficacité de l'initiative pour ce qui est de faire la démonstration de solutions aux problèmes de logement des Premières Nations et de trouver des moyens d'utiliser la main-d'oeuvre et les ressources locales pour apporter une contribution positive aux programmes de logement des Premières Nations.

Dans deux collectivités, l'initiative a permis de faire la démonstration d'une approche de rechange à l'égard des besoins en logement.

Comme il a déjà été indiqué, dans deux des cinq collectivités participantes, l'initiative a aidé à trouver des moyens efficaces de combler les besoins en logement. Ces deux collectivités ont construit des maisons supplémentaires en appliquant les mêmes techniques qu'elles avaient utilisées pour leur projet-pilote. Dans les deux cas, il s'agissait de la construction de maisons de bois rond, et les deux collectivités avaient à leur disposition une quantité suffisante de rondins du niveau de qualité requis. Les deux projets-pilotes ont été gérés avec rigueur, et on a fait appel dans les deux cas à une aide externe afin de bénéficier de l'expertise et des conseils requis, et aussi pour combler les lacunes au regard des compétences en construction de maisons de bois rond. La qualité des maisons construites par ces collectivités est égale ou supérieure à celle des maisons à ossature de colombages.

Les deux collectivités disposent maintenant d'une approche qu'elles peuvent mettre en pratique, mais elles ne pourront continuer de le faire à long terme que si elles assurent le développement durable de leurs ressources. L'utilisation de rondins pour construire des logements abordables constitue une option viable pour ces Premières Nations. Ces dernières se sont assurées que cette option était viable pour elles avant de s'engager à construire des maisons de bois rond.

Certains facteurs externes non liés aux critères de l'initiative ont influé sur les résultats des projets-pilotes. On retiendra notamment la présence d'une politique de logement communautaire bien articulée et une saine gestion des projets, notamment dans les cas où l'on a payé pour bénéficier d'une expertise externe.

Comme l'a montré l'expérience de Kitigan Zibi, la propre politique de logement de la collectivité a contribué de façon importante au succès du projet-pilote. Cette politique stipule que le logement est une responsabilité partagée entre le conseil de bande et les propriétaires de maison. Au-delà de la contribution de 50 000 $ par maison fournie par le MAINC, les propriétaires de maison ont également fourni une contribution financière. Cependant, les membres de la collectivité qui ont un faible revenu ne peuvent bénéficier directement de cette approche, car ils n'ont pas les ressources financières nécessaires pour assumer une partie du coût d'une maison. Les fonds supplémentaires ont permis de construire des maisons de meilleure qualité. À Sandy Lake, on avait en outre une vision claire de la façon dont l'initiative pourrait être incorporée à la politique de logement communautaire.

Dans quatre des cinq collectivités, les projets ont été bien gérés et réalisés avec efficacité, ce qui a contribué au succès des projets. Certaines de ces collectivités étaient au fait des considérations spéciales à prendre en compte dans l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales, et elles ont surmonté de façon satisfaisante les obstacles qui auront pu se présenter. Par exemple, pour compenser leur manque d'expérience dans la construction de maisons de bois rond, certaines collectivités ont payé des spécialistes externes pour qu'ils leur fournissent les conseils et la formation requis pour pouvoir s'assurer que les maisons de bois rond seraient construites de façon adéquate.

Les leçons apprises et l'information disponible concernant la construction de maisons de bois rond n'ont pas été partagées avec les Premières Nations.

Dans la période où l'initiative a été réalisée, le Ministère connaissait l'existence d'une documentation assez riche concernant la construction de maisons de bois rond et les particularités de cette technique de construction. Il était également au fait des possibilités qu'offre la construction de maisons de bois rond ainsi que des nombreux problèmes susceptibles de se poser. Le Ministère savait que les maisons de bois rond constituent une option viable uniquement si on les construit correctement et que cela exige certaines compétences spécialisées.

La SCHL s'entendait avec le Ministère pour dire que le concept de maison de bois rond avait ses avantages et qu'il valait la peine de l'examiner. Cependant, en apprenant que le MAINC allait de l'avant avec un projet-pilote de construction de maisons de bois rond dans des collectivités de Premières Nations, la SCHL a transmis au Ministère un rapport sur son expérience dans le domaine des maisons de bois rond. Ce rapport faisait état d'un certain nombre de préoccupations concernant l'applicabilité de la technique de construction de maisons de bois rond dans les collectivités des Premières Nations.

Le rapport présentait en outre des cas où la construction de maisons de bois rond avait été couronnée de succès, et il exposait également des méthodes de rechange à envisager.

La disponibilité de ressources locales et la faisabilité de leur utilisation doivent être évaluées en fonction des capacités de la collectivité et des autres facteurs pertinents.

La décision d'utiliser des ressources locales doit être prise en tenant compte de l'environnement et des capacités de la collectivité. Certains projets-pilotes ont permis de constater que l'utilisation des ressources et de la main-d'oeuvre locales ne débouche pas nécessairement sur une réduction des coûts. En fait, dans certaines circonstances, ces deux critères peuvent jouer l'un contre l'autre, l'utilisation des ressources locales étant susceptible d'accroître les coûts. Les quatre collectivités qui ont mis en pratique l'approche fondée sur les maisons de bois rond dans leur projet-pilote ne disposaient pas des compétences spécialisées nécessaires et/ou suffisantes pour achever leur projet dans le délai imparti. Au moment de décider si elle entreprendra un projet de construction de maisons de bois rond, une collectivité doit déterminer si sa main-d'oeuvre locale est adéquatement formée et suffisamment expérimentée. Si ce n'est pas le cas, elle doit déterminer si des moyens de combler ces lacunes sont à sa disposition. Le recours à la main-d'oeuvre locale pourrait se révéler aussi avantageux pour la collectivité que l'utilisation de ressources matérielles locales. C'est à chaque collectivité que revient de faire un choix.

Les critères applicables aux projets-pilotes devraient être clairement définis, comporter des liens directs avec les objectifs poursuivis et être appliqués de façon uniforme dans l'évaluation des propositions.

Comme il a déjà été mentionné dans ce rapport, les évaluateurs ont a observé des variations dans les critères qui régissaient l'initiative. Ces variations ont eu une incidence sur la nature des projets-pilotes financés de même que sur les objectifs de ces projets. Dans le cadre des initiatives futures, le MAINC devrait veiller à définir clairement dès le départ les critères de sélection. Il devrait également préciser la mesure dans laquelle on pourra autoriser une proposition qui s'écarte des critères en question sans que cela influe sur les résultats attendus.

Du fait des différences dans les critères applicables aux collectivités sélectionnées, ils ont observé une grande disparité dans les projets, et il a été difficile de déterminer si les variations dans les résultats étaient attribuables à ces différences ou à des variations dans les conditions ou les approches locales. Par exemple, l'obligation qui a été faite à la majorité des collectivités de mettre à l'essai la construction de maisons de bois rond a débouché sur la mise sur pied de projets très différents de ce qui a été observé dans la collectivité qui a été exemptée de cette obligation. De même, l'objectif lié à la construction de logements à faible coût n'a pas été interprété de façon uniforme dans le cadre des différents projets. Au début, on avait fixé le niveau de financement de façon à montrer qu'il est possible de construire des logements à faible coût. Par la suite, on a converti la contribution en subvention uniforme destinée à montrer la faisabilité de la construction de maisons d'un type donné.

En outre, on ne savait pas clairement pourquoi des modifications avaient été apportées aux critères applicables, et si les conditions avaient été modifiées afin d'augmenter la probabilité d'atteinte des objectifs du projet ou plutôt pour tenir compte de la situation particulière d'une collectivité qui aurait autrement été incapable de satisfaire aux critères. Au bout du compte, ces modifications ont débouché sur des variations encore plus marquées des paramètres des projets-pilotes et sur des différences dans le traitement des Premières Nations qui avaient soumis des propositions. Chacun des projets approuvés satisfaisait aux critères applicables au moment de son évaluation, mais on ne sait pas très bien si les projets ont été sélectionnés parce qu'ils correspondaient aux meilleures propositions ou si l'on s'est fondé sur d'autres facteurs. Les fonctionnaires du Ministère ont cependant demandé à certaines des collectivités sélectionnées d'apporter des modifications à leurs propositions afin qu'elles satisfassent aux critères applicables.

Leçons contribuant au succès de la nouvelle politique de logement sur les réserves

Cette partie de l'évaluation traite des leçons qu'il a été possible de tirer des projets-pilotes et de l'initiative. Plus précisément, il s'agit de déterminer de quelle façon les leçons apprises peuvent apporter une contribution positive au programme de logement d'une Première Nation.

Les propres pratiques et politiques d'une collectivité en matière de logement peuvent avoir une incidence sur sa capacité de combler les besoins en logement.

La nouvelle politique de logement sur les réserves met l'accent sur le contrôle par les collectivités de Premières Nations et sur l'utilisation de ressources locales dans la construction résidentielle sur les réserves. La nouvelle politique offre aux Premières Nations plus de souplesse sur les plans de l'architecture domiciliaire et de la main-d'oeuvre utilisée. Les éléments-clés de la nouvelle politique sont la participation des intervenants locaux, l'innovation, la rentabilité et l'établissement de liens productifs entre la construction domiciliaire d'une part et le développement économique et l'emploi dans les collectivités d'autre part. Plutôt que de faire

venir des gestionnaires et des entrepreneurs en construction de l'extérieur de la collectivité, les Premières Nations peuvent mettre à profit leur expertise locale en recourant à la formation en cours d'emploi et à la formation officielle.

Les projets-pilotes ont montré que les collectivités qui ont une politique de logement clairement définie, conjuguée à une bonne capacité de gestion de projet, sont plus susceptibles de combler leurs besoins en logement dans le respect de leur propre environnement. Ces collectivités sont également mieux placées pour adopter des façons nouvelles ou innovatrices de faire les choses.

Une seule collectivité appliquait une politique exigeant des propriétaires de maison qu'ils assument une responsabilité financière. Cette politique a eu une incidence sur la qualité des maisons construites et a procuré un sentiment de fierté aux propriétaires. Il pourrait en outre en résulter une réduction significative des coûts d'entretien et d'utilisation à long terme. Cependant, l'adoption de cette politique trouve probablement son origine dans l'environnement de la collectivité. Celle-ci jouit d'une situation stable sur le plan économique, et peu de ses membres vivent de l'aide sociale, de sorte que les propriétaires de maison peuvent s'acquitter d'obligations financières. Cette politique à l'égard de la responsabilité financière explique le niveau de qualité généralement élevé des logements sur la réserve.

Le perfectionnement de la main-d'oeuvre et des entrepreneurs locaux peut procurer à la collectivité une expertise qu'elle pourra mettre à profit dans l'avenir.

Les projets-pilotes qui ont permis de trouver une solution de rechange pour combler les besoins de la collectivité en matière de logement étaient caractérisés par un recours à la main-d'oeuvre locale et à des entrepreneurs externes qui ont aidé cette main-d'oeuvre à acquérir une expertise et certaines compétences. Les possibilités de formation et de perfectionnement ainsi offertes se sont révélées profitables pour ces collectivités, car elles leur ont permis de mettre à contribution ce qui avait été appris dans le cadre du projet-pilote et de continuer à appliquer l'approche qu'elles avaient élaborée. Une fois encore, la participation de la main-d'oeuvre locale doit se faire dans les bonnes conditions et en tenant compte des capacités de la collectivité. Il faut s'assurer que les travailleurs sont adéquatement formés et possèdent les compétences voulues, ce qui suppose de leur offrir une formation et de les superviser convenablement. Une collectivité peut également retirer d'autres avantages économiques d'une amélioration de sa main-d'oeuvre.

Les idées novatrices, lorsque mises en oeuvre avec les bonnes compétences techniques, peuvent permettre de trouver des solutions susceptibles d'aider les Premières Nations à combler leurs besoins en logement.

Les paramètres des pratiques traditionnelles en matière de construction limitent la gamme des solutions susceptibles d'être appliquées. Des idées novatrices conjuguées à une compétence technique peuvent déboucher sur des solutions susceptibles de réduire la quantité de matériaux importés et d'accroître le nombre d'emplois créés sur les réserves, cela dans le respect d'un budget déterminé. Cependant, cette initiative représente une solution possible parmi d'autres pour remédier aux pénuries de logements ou améliorer la qualité de ceux-ci. Toutes les

innovations possibles n'ont pas été explorées dans le cadre de cette initiative. Celle-ci a tout de même montré que les solutions ne se limitent pas à la « façon » de construire les maisons et qu'elles peuvent également être liées à l'environnement découlant des politiques de la collectivité.

Cependant, avant d'entreprendre un projet innovateur, une collectivité devrait se livrer à une étude de préfaisabilité pour déterminer si elle possède les capacités requises et si les exigences voulues sont respectées. Les Premières Nations devraient reconnaître que lorsque les exigences d'un projet ne sont pas réalistes, elles devraient soit décider de ne pas y participer, soit demander que l'on modifie les exigences du projet.

Il faudra mettre en place des mécanismes et/ou des lignes directrices pour permettre de mieux évaluer les niveaux de risque et les possibilités de réussite des initiatives ou projets nouveaux ou sensiblement modifiés. Cette responsabilité incombe aux Premières Nations aussi bien qu'aux organismes bailleurs de fonds qui appuient les projets-pilotes ou les initiatives innovatrices.

Mandat

Mandat

Évaluation de la Nouvelle initiative de logement des Premières Nations

Contexte: Le budget de 1996-1997 du gouvernement fédéral pour le logement dans les réserves s'établissait à 352 millions de dollars. Le financement est une responsabilité que se partagent le MAINC (222,5 millions de dollars), la SCHL (!29,8 millions) et les collectivités des Premières Nations. Les dirigeants des Premières Nations et le gouvernement fédéral considèrent comme une priorité la prestation de logements convenables et sûrs pour les collectivités des Premières Nations. Le MAINC a entrepris de nombreuses initiatives pour s'occuper de la question du logement dans les réserves. La «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations» était un de ces projets entrepris par le ministère sous la direction de l'ancien ministre.

Cette initiative avait pour but d'étudier d'autres façons d'aborder la construction résidentielle dans les réserves afin d'accroître le recours aux ressources locales. Ainsi, la collectivité pourrait obtenir des maisons de qualité à prix réduits tout en dépendant moins des entrepreneurs, des fournisseurs et des travailleurs de l'extérieur.

Parmi les nombreuses propositions présentées dans le cadre de cette «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations», cinq collectivités des régions du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta ont été choisies pour élaborer un projet d'habitation. Chacune de ces collectivités pouvait construire un maximum de cinq maisons et le MAINC s'engageait à contribuer un montant maximal de 50 000 $ par maison. Les collectivités devaient respecter le Code national du bâtiment durant la construction et utiliser des ressources locales, y compris les matériaux disponibles dans la collectivité, comme, par exemple, des billots, du bois d'oeuvre, du sable, du gravier, etc. ainsi qu'une main-d'oeuvre comprenant des bénéficiaires d'aide sociale qui recevraient une formation en cours d'emploi. Les collectivités pouvaient également obtenir des matériaux d'autres collectivités établies dans des réserves lorsque ces matériaux n'étaient pas disponibles chez eux.

Les candidats devaient fournir une ventilation des coûts, de l'information sur leurs sources de financement ainsi que des détails sur les méthodes de construction, les échéanciers, la formation et la supervision du projet.
Ce programme prévoyait également l'évaluation de chaque projet pilote une fois terminée la construction des unités d'habitation.

.../2

Justification : Au moment du lancement de cette «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations», l'ancien ministre s'était engagé à entreprendre l'évaluation de cette initiative une fois celle-ci terminée afin de permettre aux autres Premières Nations de profiter de l'expérience. Les leçons qu'on en tirerait seraient susceptibles de contribuer à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de logement dans les réserves.

Le Comité ministériel de la vérification et de l'évaluation (CMVÉ) a déterminé et approuvé la nécessité de procéder à l'évaluation de la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations» dans le cadre du plan de 1997-1998 de la Direction générale de l'évaluation et de la vérification interne (DGÉVI).

Portée : L'évaluation se limitera aux cinq projets communautaires financés en vertu de la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations» et aura lieu dans les régions du Québec, de l'Ontario et de l'Alberta, où sont situées les cinq collectivités choisies. L'évaluation aura pour but de recueillir de l'information sur les résultats obtenus dans le cadre de la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations», ainsi que les leçons tirées, afin d'aider à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de logement dans les réserves.

Questions : Cette Initiative a-t-elle aidé les Premières Nations a répondre à leurs besoins en matière de logement ? (Par exemple, logements de meilleure qualité, rentabilité, utilisation de main-d'oeuvre et de ressources naturelles locales, formation et participation de la main-d'oeuvre locale aux processus de la construction.)

- Quelles ont été les répercussions imprévues ?
- Quels sont les obstacles qu'on a rencontrés ?
- Quelles leçons en a-t-on tiré ?

Ces leçons peuvent-elles contribuer à la mise en oeuvre d'une nouvelle politique de logement dans les réserves ?

Démarche : L'évaluation puisera à plusieurs sources de données. En ce moment, on prévoit l'examen de dossiers de programmes, des études de cas, des entrevues de gestionnaires des Premières Nations et d'employés du Ministère dans les régions et les districts et l'analyse de l'information recueillie. Les études de cas comporteront des visites sur les lieux dans les cinq collectivités participant à la «Nouvelle initiative de logement des Premières Nations». Le nombre d'entrevues sera déterminé pendant la phase de la planification. De plus, l'évaluation sera appuyée par un comité consultatif composé de représentants du MAINC et des Premières Nations.

.../3

Ressources : L'évaluation sera réalisée avec le concours de ressources engagées à contrat et celles de la DGÉVI, cette dernière devant également en assurer la gestion. Un budget de 50 000 $ a été établi pour les activités de consultation.

Échéancier : L'évaluation commencera en novembre 1997. Un rapport provisoire sera remis en mars 1998 et le rapport final sera présenté au CMVÉ en juin 1998.

Approuvé :

Cynthia Williams
Sous-ministre adjointe intérimaire
Politiques et programmes socio-économiques
15 novembre 1997